Metodika rozpočtového semaforu

Verzia 1

December 2024

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Tento dokument prezentuje metodológiu rozpočtového semaforu – nástroja KRRZ na vyhodnocovanie vývoja verejných financií na krátkodobom horizonte a komunikáciu fiškálnych rizík. Vypočítaná prognóza koncoročného hospodárenia verejnej správy pre aktuálny rok sa mimo rozpočtového semaforu používa okrem iného ako odhad očakávanej skutočnosti pre správy RRZ hodnotiace vládne dokumenty fiškálneho rámca a ako odhad východiskového roku pre strednodobé fiškálne prognózy zostavované pri aktualizáciách makroekonomických prognóz. Aktuálna verzia tohto manuálu (2024-1) bola schválená na zasadnutí Rady pre rozpočtovú zodpovednosť dňa 18. decembra 2024.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (http://www.rrz.sk).

Copyright ©
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/ Secretariat of the CBR, Slovakia, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Obmedzenie zodpovednosti
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nepreberá žiadnu zodpovednosť za informácie, ktoré poskytuje. Za žiadnych okolností nebude akceptovať zodpovednosť za straty alebo škody, ktoré môžu vzniknúť použitím takýchto informácií. Toto obmedzenie platí predovšetkým k aktuálnosti údajov, ich presnosti, právoplatnosti a dostupnosti informácií.

Pripomienky alebo komentáre k štúdii sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Zoznam skratiek

ARDAL	– Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity
COFOG	– Classification of Functions of Government (Funkčná klasifikácia rozpočtu)
EK	– Európska komisia
EKRK	– Ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie
FS SR	– Finančná správa Slovenskej republiky
KRRZ	– Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť
MF SR	– Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MPSVR SR	– Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MZ SR	– Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
POO	– Plán obnovy a odolnosti
RIS	– Rozpočtový informačný systém
RRZ	– Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
RUZ	– Register účtovných závierok
RVS	– Rozpočet verejnej správy
ŠR	– Štátny rozpočet
ŠU SR	– Štatistický úrad Slovenskej republiky
ÚPSVaR	– Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny

Obsah

Úvod 6
1. Základný rámec rozpočtového semaforu 8
2. Podkladové údaje 10
2.1. Klasifikácia údajov 10
2.1.1. Ekonomická klasifikácia 10
2.1.2. Druhová klasifikácia 12
2.1.3. Zdrojová klasifikácia 13
2.1.4. Ostatné relevantné klasifikácie 13
2.2. Zdroje údajov 14
2.2.1. Zdroje údajov pre základný model 15
2.2.2. Zdroje údajov pre expertné prognózy 16
2.3. Časový posun v zverejňovaní údajov 18
3. Spracovanie vstupných údajov 20
3.1. Jednorazové vplyvy 20
3.2. Priebežné zmeny v zaznamenávaní 21
4. Výpočet odhadu pre hospodárenie VS 23
4.1. Triedenie časových radov na základe pravidelnosti profilu 24
4.1.1. Reprezentatívny profil 24
4.1.2. Porovnanie reprezentatívneho profilu s údajmi 25
4.1.3. Vyhodnotenie pravidelnosti časového radu 26
4.1.4. Vylúčenie rokov s najvýraznejšou odchýlkou z výberu 26
4.1.5. Nepravidelné časové rady 27
4.2. Výpočet odhadu pre pravidelné časové rady 27
4.3. Výpočet odhadu pre nepravidelné časové rady 29
4.4. Expertné prognózy 30
4.4.1. Daňové a odvodové príjmy 30
4.4.2. Vybrané nedaňové príjmy 31
4.4.3. Výdavky Sociálnej poisťovne 31
4.4.4. Sociálne dávky ÚPSVaR 32
4.4.5. Verejné zdravotníctvo 33
4.4.6. Osobné výdavky štátneho rozpočtu 33
4.4.7. Kapitálové výdavky štátneho rozpočtu 34
4.4.8. Samosprávy 34
4.4.9. EÚ fondy, spolufinancovanie a Plán obnovy a odolnosti 35
4.4.10. Úrokové náklady spojené so správou štátneho dlhu 35
5. Spracovanie výstupov 36
5.1. Akruálne zaznamenanie hotovostných odhadov 36
5.2. Konsolidácia 37
5.3. Iné úpravy vyplývajúce z metodiky ESA 2010 38
6. Komunikácia fiškálnych rizík 40
Bibliografia 43

Zoznam tabuliek a obrázkov

Tabuľka 1: Základné informácie o zdrojoch údajov používaných v rámci rozpočtového semaforu 14
Tabuľka 2: Frekvencia vykazovania pre zdroje používaných údajov a časový posun v ich zapracovaní19
Tabuľka 3: Nastavenie svetiel rozpočtového semaforu 40

Obrázok 1: Zjednodušený koncept rozpočtového semaforu 8
Obrázok 2: Proces zostavovania odhadu pre koncoročné hospodárenie verejnej správy 9
Obrázok 3: Príklad členenia pre ekonomickú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie..... 12

Zoznam grafov

Graf 1: Hotovostný príjem štátneho rozpočtu z tržieb..... 21
Graf 2: Hotovostný príjem štátneho rozpočtu z tržieb po odčítaní výnosu z predaja licencií 21
Graf 3: Výdavky ŠR na bežné transfery ŽSR..... 22
Graf 4: Výdavky ŠR na bežné transfery ŽSR po očistení o zmenu klasifikácie..... 22
Graf 5: Kapitálové výdavky ŠR presunuté na použitie do nasledujúcich rokov..... 42
Graf 6: Úroveň rozpočtových rezerv 42

Zoznam boxov

Box 1: Príklad očistenia jednorazových vplyvov v podkladových údajoch..... 20
Box 2: Príklad očistenia zmeny v zaznamenávaní v podkladových údajoch 22
Box 3: Pravidelnosť časových radov v údajoch VS 27
Box 4: Príklad výpočtu koeficientov váženia pre upravené odhady 29
Box 5: Opatrenia s vplyvom na verejné financie prijímané vládou v závere roka 41

Úvod

Správa verejných financií, včasná identifikácia rizík nesplnenia rozpočtových cieľov a implementácia opatrení v rozpočte sú realizované v prostredí neistoty vyplývajúcej z odlišností pozorovaného vývoja oproti pôvodným predpokladom. Je mnoho faktorov, ktoré môžu spôsobiť odchýlky v hospodárení verejnej správy oproti plánom načrtnutým vládou v schválenom rozpočte.

Jednou z hlavných úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (Rada, RRZ) je monitorovanie a hodnotenie vývoja hospodárenia Slovenskej republiky[1]. Z tohto dôvodu je pre Radu dôležité mať rozpočtové trendy pod neustálym dohľadom. Riziká nesplnenia rozpočtových cieľov musia byť identifikované a komunikované včasne, aby sa posilnila transparentnosť o vývoji verejných financií. Zároveň je pre Radu dôležité poskytovať nezávislý pohľad. V neposlednom rade, identifikované riziká tvoria dôležitú súčasť hodnotiacich správ RRZ.

Na monitorovanie vývoja verejných financií na krátkodobom horizonte RRZ využíva tzv. rozpočtový semafor. Ide o nástroj, ktorý vyhodnocuje a komunikuje fiškálne riziká v aktuálnom rozpočtovom roku. Východiskom je odhad koncoročného hospodárenia verejnej správy, ktorý je vypočítaný na základe aktuálnych údajov o priebežnom plnení príjmov a výdavkov rozpočtu, pričom zohľadňuje makroekonomickú prognózu a nové schválené opatrenia. Zostavený odhad je porovnaný s rozpočtom schváleným pre aktuálny rok, pričom kvantifikovaná odchýlka sa následne premieta do miery fiškálneho rizika. Rozpočtový semafor vo vyhodnocovaní rizika pritom berie vládne rozpočtové ciele ako dané, nehodnotí, či je schválený rozpočet nastavený adekvátne z hľadiska štruktúry vládnych politík alebo vplyvu na ekonomiku[2].

Čím väčší je rozdiel medzi odhadom a cieľmi vlády pre aktuálny rok, tým vyššia je miera rizika nesplnenia cieľovaného salda. Na komunikáciu týchto rizík sa používajú farby svetiel semaforu. Zelená farba predstavuje nízke riziko pre dosiahnutie cieľov rozpočtu, kým žltá resp. červená farba znamená stredné resp. vysoké riziko a indikuje tak potrebu prijatia opatrení zo strany vlády.

Odhad hospodárenia verejnej správy, zostavený v rámci rozpočtového semaforu, vstupuje aj do iných výstupov RRZ. Predovšetkým v rámci správ hodnotiacich dokumenty fiškálneho rámca (návrh RVS, program stability) slúži pre porovnanie s očakávanou skutočnosťou MF SR. Zároveň ide o východiskový rok pre NPC scenár aj strednodobú fiškálnu prognózu. V neposlednom rade z odhadu vychádzajú predpoklady o fiškálnom vývoji pri zostavovaní makroekonomickej prognózy RRZ.

Cieľom tohto materiálu je podrobne popísať metodiku a predpoklady rozpočtového semaforu. V dokumente je predstavený spôsob zostavenia odhadu koncoročnej bilancie hospodárenia verejnej správy vrátane použitých predpokladov a podkladových údajov. Zároveň je popísané premietnutie tohto odhadu do vyhodnotenia rizík pre rozpočet verejnej správy.

Zverejňovanie rozpočtového semaforu začalo v októbri 2018, pričom prvotný popis procesu jeho zostavenia bol prezentovaný na stretnutí európskych nezávislých fiškálnych inštitúcií (Network of EU IFIs) v Bratislave a následne publikovaný v diskusnej štúdii (Kubík & Majher, 2018). Aktuálna verzia

[1] Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, jej činnosť, kompetencie, definícia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti vrátene faktorov zahrnutých v jeho výpočte a ďalšie podrobnosti sú stanovené ústavným zákonom č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

[2] Komplexné hodnotenie vládneho návrhu rozpočtu verejnej správy a následne výsledného rozpočtu schváleného parlamentom RRZ zverejňuje v rámci príslušných hodnotiacich správ.

metodiky zachytáva súčasný spôsob zostavovania rozpočtového semaforu a zostáva v platnosti až do zverejnenia ďalšej verzie metodiky.

Postup prípravy rozpočtového semaforu musí reagovať na zmeny vo fiškálnej politike, aby vždy poskytoval relevantný obraz o fiškálnych rizikách. Predovšetkým je potrebné systematické zohľadnenie limitu verejných výdavkov – nového operatívneho nástroja rozpočtovej politiky. V rámci rozpočtového semaforu je plánované zahrnutie odhadovaného plnenia tohto limitu do komunikácie rizika odchýlenia od cieľov vlády. Toto vyhodnocovanie je dôležité aj vzhľadom na úlohy RRZ pri monitoringu a plnení tohto fiškálneho pravidla.

Zároveň príde v najbližšom období k úprave postupu používaného pri príslušnej expertnej prognóze z dôvodu nedávnej legislatívnej zmeny rušiacej možnosť presunu nepoužitých kapitálových výdavkov medzi rokmi.

Predpokladaný termín zverejnenia aktualizovanej metodiky doplnenej o tieto zmeny je v prvom štvrťroku 2025.

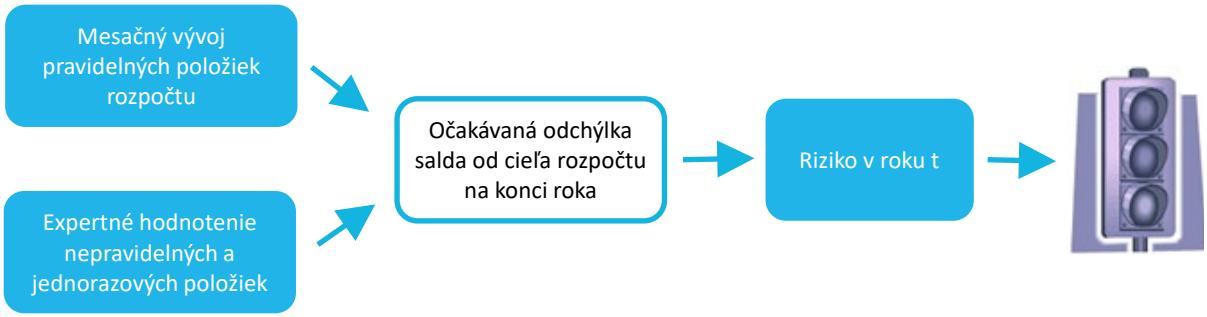
Materiál je organizovaný nasledovne: V kapitole 1 je definovaný základný rámec pre rozpočtový semafor. Kapitola 2 sa podrobne zaoberá údajmi použitými v rámci prípravy východiskového odhadu vrátane ich členenia v rámci jednotlivých klasifikácií. V kapitole 3 sú prezentované kroky realizované pri spracovaní vstupných údajov. Kapitola 4 obsahuje popis základnej metódy pre prípravu prognózy. V kapitole 5 je znázornený postup pri kompletizácii odhadu koncoročného hospodárenia. Napokon kapitola 6 predstavuje spôsob komunikácie fiškálnych rizík na základe odhadu.

1. Základný rámec rozpočtového semaforu

Jednou z hlavných úloh RRZ je monitorovanie a hodnotenie vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. V rámci tejto úlohy je zasadený rozpočtový semafor ako jeden z nástrojov, ktoré vyhodnocujú a komunikujú fiškálne riziká. Všeobecný rámec pre vyhodnocovanie fiškálnych rizík zo strany RRZ bol načrtnutý v diskusnej štúdii (Ódor, 2014). Rozpočtový semafor vychádza z princípov zverejnených v tejto štúdii, pričom sa zameriava na identifikáciu rizík nenaplnenia cieľovaného ročného salda v krátkodobom horizonte, t.j. pre aktuálny rozpočtový rok[3].

Základným východiskom pre rozpočtový semafor je aktuálny odhad koncoročného hospodárenia verejnej správy v metodike ESA 2010, čo znamená, že pokrýva všetky subjekty sektora verejnej správy a hospodárenie nevyhodnocuje na hotovostnom, ale na akruálnom princípe v súlade s európskou metodikou účtovného zaznamenávania ESA 2010. Prognóza je zostavená na základe priebežného plnenia príjmov a výdavkov, pričom rozlišuje medzi položkami s pravidelným priebežným vývojom v rámci roka, ktoré sú prognózované štandardným ekonometrickým prístupom, a položkami s nepravidelným vývojom, ktoré vyžadujú expertné posúdenie. Výsledný odhad sa následne porovnáva s cieľmi schváleného rozpočtu. Vypočítaná odchýlka slúži na stanovenie rizika pre nedosiahnutie cieľov v aktuálnom roku, pričom miera tohto rizika sa komunikuje pomocou svetiel semaforu (Obrázok 1).

Obrázok 1: Zjednodušený koncept rozpočtového semaforu



Zdroj: RRZ

Zostavenie samotného odhadu koncoročného hospodárenia verejnej správy pozostáva zo štyroch krokov: získanie vstupných údajov, spracovanie týchto vstupov pre potreby prognózovania, ďalej samotný prognózovací proces, a napokon kompletizácia výstupov pre výsledný odhad (Obrázok 2).

Vstupnými údajmi pre prípravu prognózy sú všetky relevantné informácie týkajúce hospodárenia verejnej správy, ktoré sú k dispozícii z rozličných zdrojov. Pri ich získavaní a prvotnom spracovaní je potrebné zohľadniť členenie týchto údajov v rámci jednotlivých rozpočtových klasifikácií, predovšetkým medzi jednotlivé subjekty verejnej správy ako aj z hľadiska ekonomickej klasifikácie.

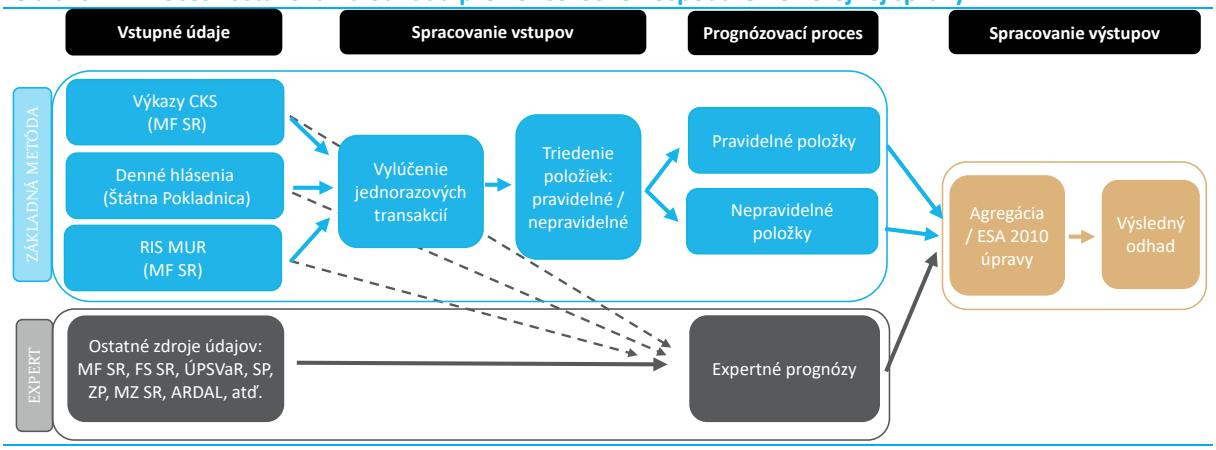
V druhom kroku musia byť údaje vstupujúce do prognózovacieho procesu upravené tak, aby sa odstránili prípadne nerovnomernosti v pozorovaniach. Ide predovšetkým o očistenie jednorazových či mimoriadnych transakcii. Zároveň sú jednotlivé položky algoritmicky vyhodnotené a rozčlenené medzi pravidelné a nepravidelné na základe toho, či ich historický vývoj je medzi rokmi podobný alebo nie. Toto členenie je kľúčovým krokom pred samotným prognózovaním.

[3] Komplementárnym nástrojom RRZ s cieľom monitorovať fiškálne riziká na strednodobom a dlhodobom horizonte je Správa o fiškálnom zdraví (Fiscal Space Review), ktorej prvá verzia sa aktuálne pripravuje.

Tretím krokom je výpočet odhadu koncoročného výsledku pre jednotlivé príjmové a výdavkové položky hospodárenia verejnej správy. Odhad pre všetky tieto položky na hotovostnej báze je realizovaný pomocou štandardizovanej základnej metódy. Spôsob prognózovania pre danú položku pritom závisí od jej začlenenia na základe pravidelnosti vývoja. Pri pravidelných položkách je použitá metóda extrapolácie vychádzajúca z ich vývoja v predchádzajúcich rokoch, kým pri nepravidelných položkách sa pre výpočet odhadu aplikujú zjednodušené pravidlá. Nad rámec odhadu pomocou základnej metódy sú pre vybrané oblasti verejných financií, kde sú k dispozícii dodatočné informácie, použité expertné odhady.

Štvrtým a záverečným krokom prognózovacieho procesu je kompletizácia odhadu. Prognózy pre všetky príjmové a výdavkové položky sú zlúčené do celkovej bilancie hospodárenia verejnej správy, z ktorej hlavný výstup predstavuje celkové saldo. Zároveň sú hotovostné premenné zosúladené s akruálnym zaznamenaním na základe princípov metodiky ESA 2010.

Obrázok 2: Proces zostavovania odhadu pre koncoročné hospodárenie verejnej správy



Zdroj: RRZ

Jednotlivé kroky prognózovacieho procesu sú podrobnejšie popísané v nasledujúcich kapitolách tejto metodiky. Pred pokračovaním je však potrebné zadefinovať terminológiu, ktorá bude využívaná naprieč celým týmto materiálom:

- **Bežný rok** označuje aktuálny fiškálny rok, pre ktorý je prognóza pripravovaná. V rámci rozpočtového semaforu sa pripravuje odhad úrovní príjmových a výdavkových položiek na konci aktuálneho rozpočtového roku.
- **Profil** je postupnosť zaznamenaného čerpania pre danú príjmovu alebo výdavkovú položku v rámci jednotlivého fiškálneho roku. Môže pozostávať z dvanástich alebo štyroch pozorovaní pre mesačnú, resp. kvartálnu frekvenciu výkazov. Hodnoty v profile môžu byť vyjadrené v absolútnych hodnotách alebo v relatívnych hodnotách v pomere ku koncoročnému výsledku. Rovnako je možné reportovať tieto údaje kumulatívne.
- Ak je vývoj príjmovej alebo výdavkovej položky v predchádzajúcich rokoch charakterizovaný navzájom podobnými relatívnymi profilmi, túto položku označujeme za **pravidelnú**. Definícia pre podobnosť profilov využívaná v tomto odhade je explicitne popísaná v podkapitole4.1. Naopak, ak sa vývoj v jednotlivých rokoch od seba navzájom odlišuje, označujeme príslušnú položku za **nepravidelnú**.

2. Podkladové údaje

Prvým krokom v príprave odhadu je spracovanie dátových vstupov. Naša metóda prognózuje vývoj príjmových a výdavkových položiek hospodárenia verejnej správy na základe údajov o ekonomických transakciách realizovaných subjektmi verejnej správ. Pre prípravu čo najpresnejšej prognózy je tak potrebné zohľadňovať všetky relevantné informácie týkajúce sa týchto transakcií.

Efektívne spracovanie dátových vstupov vyžaduje porozumenie svetu údajov zaznamenávaných a vykazovaných pre sektor verejnej správy na Slovensku. Je potrebné poznať zdroje údajov ako aj rozličné typy klasifikácií údajov, inými slovami kde a ako sú informácie zaznamenávané. V tejto kapitole sú popísané klasifikácia údajov pomocou rozličných typov členení, ďalej zdroje dátových vstupov a napokon frekvencia a časový posun v zverejňovaní údajov.

2.1. Klasifikácia údajov

V rámci zaznamenávania údajov pre sektor verejnej správy na Slovensku sa používajú viaceré klasifikačné systémy. V tejto časti sú podrobnejšie charakterizované tri z nich, ktoré sú najrelevantnejšie pre prognózovací algoritmus v rozpočtovom semafore: ekonomickú klasifikáciu, druhovú klasifikáciu a zdrojovú klasifikáciu. V závere sú krátko predstavené aj ostatné používane typy klasifikácií.

2.1.1. Ekonomická klasifikácia

Ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie (EKRK) člení ekonomické transakcie do podrobnej štruktúry príjmov, výdavkov, finančných operácií a prevodov na samostatnom účte na základe ich povahy. Aktuálna štruktúra EKRK je definovaná opatrením MF SR z 8.decembra 2004 č. MF/010175/2004-42 v znení po zmenách a doplneniach doplňujúcimi opatreniami, pričom je zverejnená na webstránke MF SR[4]. EKRK triedi každú transakciu v rámci hierarchického systému pozostávajúceho zo štyroch úrovní: hlavné kategórie, kategórie, položky a podpoložky. Prvé tri úrovne sú označené trojciferným číselnými kódmi, kým podpoložky sú označené šesťciferným číselnými kódmi, v ktorých prvé tri cifry zodpovedajú kódu príslušnej položky.

Prvá úroveň – **hlavné kategórie** – triedi záznamy v zdrojoch údajov do široko vymedzených skupín vychádzajúc zo základných informácií o povahe jednotlivých transakcií. Štruktúra je nasledovná:

- Príjmová strana obsahuje hlavné kategórie daňových príjmov (EKRK kód 100), nedaňových príjmov (EKRK kód 200), a grantov a transferov (EKRK kód 300).
- Na strane výdavkov sú evidované bežné (EKRK kód 600) a kapitálové výdavky (EKRK kód 700).
- Finančné operácie zahŕňajú príjmy z transakcií s finančnými aktívami a pasívami (EKRK kód 400), ďalej prijaté úvery pôžičky a návratné finančné výpomoci (EKRK kód 500), a napokon výdavky z transakcií s finančnými aktívami a pasívami (EKRK kód 800).

[4] https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpoctoveho-procesu/rozpoctova-klasifikacia/

- Prevody na samostatnom účte štátnej rozpočtovej organizácie (EKRK kód 900) evidujú špecifický typ transakcií realizovaných z výdavkového účtu na samostatný účet rozpočtových organizácií.

Druhá a tretia úroveň EKRK sú **kategórie** a **položky**, ktoré podrobnejšie členia údaje zaradené v hlavných kategóriách. Každý trojciferný kód pre tieto stupne klasifikácie je zostavený na základe kódu prislúchajúceho k vyššej úrovni. Napríklad hlavná kategória bežné výdavky (EKRK kód 600) je rozdelená do piatich kategórií:

- mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania (EKRK kód 610),
- poistné a príspevok do poisťovní (EKRK kód 620),
- tovary a služby (EKRK kód 630),
- bežné transfery (EKRK kód 640),
- a splácanie úrokov (EKRK kód 650).

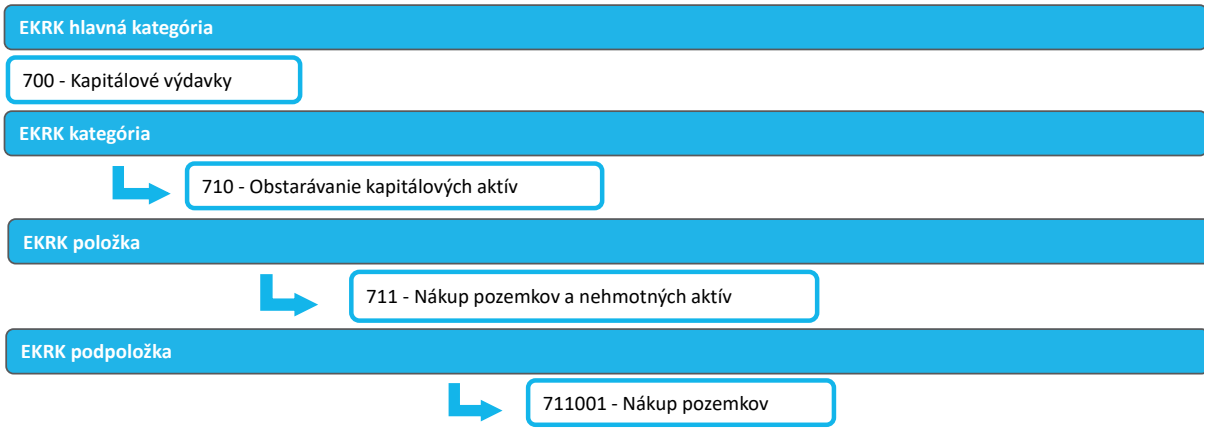
Následne, kategória miezd (EKRK kód 610) sa člení na šesť položiek:

- tarifný plat, osobný plat, základný plat, funkčný plat, hodnostný plat, plat, vrátane ich náhrad (EKRK kód 611),
- príplatky (EKRK kód 612),
- náhrada za pracovnú pohotovosť, služobnú pohotovosť a náhrada, odmena za pohotovosť (EKRK kód 613),
- odmeny (EKRK kód 614),
- ostatné osobné vyrovnania (EKRK kód 615),
- a doplatok k platu a ďalší plat (EKRK kód 616).

Štvrtou a poslednou úrovňou EKRK je **podpoložka**, ktorá popisuje najpodrobnejšiu úroveň členenia. Podpoložka je označená šesťciferným kódom, ktorý vychádza z trojciferného kódu príslušnej položky. Zároveň platí, že niektoré položky neobsahujú podrobnejšie členenie, čo znamená, že úroveň podpoložky tu nie je definovaná (napr. platy (EKRK kód 611)).

Na ilustráciu hierarchického členenia EKRK je znázornený nasledujúci príklad (Obrázok 3).

Obrázok 3: Príklad členenia pre ekonomickú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie



Zdroj: MF SR, spracovanie RRZ

Systém členenia EKRK predstavuje základ pre štruktúru odhadu zostavovaného v rámci rozpočtového semaforu. Prognózovací proces prebieha pre časové rady jednotlivých príjmov a výdavkov, ktoré sú členené na najdetailnejšej úrovni EKRK podpoložiek.

2.1.2. Druhová klasifikácia

Druhová klasifikácia rozpočtovej klasifikácie (DKRK) označuje druh rozpočtu, ktorý je súčasťou rozpočtu verejnej správy. Aktuálne znenie klasifikácie je uvedené v rovnakom opatrení MF SR ako pre ekonomickú klasifikáciu.

Jednotlivé druhy rozpočtu pričom zodpovedajú dôležitým inštitucionálnym oblastiam v rámci verejnej správy, pričom v niektorých prípadoch ide o jednoznačné priradenie k individuálnemu subjektu. Druhy rozpočtu sú označené poradovými číslami počnúc dvojkou až po aktuálne číslo.

Medzi dôležité druhy rozpočtu patria štátny rozpočet (DKRK 2), rozpočet Sociálnej poisťovne (DKRK 3), rozpočet obcí (DKRK 8) a vyšších územných celkov (DKRK 10), alebo rozpočet ostatných subjektov verejnej správy (DKRK 12).

V rámci rozpočtového semaforu slúži druhová klasifikácia ako východiskový bod pre rozčlenenie údajov medzi inštitucionálne entity alebo subjekty, pre ktoré sa samostatne pripravuje odhad vývoja hospodárenia. V niektorých prípadoch v prognózovacom procese zodpovedá celý druh rozpočtu jednému subjektu (napr. štátny rozpočet alebo Sociálna poisťovňa), v iných prípadov je však potrebné rozčleniť druh rozpočtu na menšie entity, ktoré sú posudzované samostatné (napr. pri obciach rozlišujeme obce, príspevkové organizácie obcí, neziskové organizácie obcí a dopravné podniky). Detailnejšie členenie je v prípade potreby realizované na základe identifikačného čísla organizácie (IČO), ktoré je súčasťou výkazov v niektorých dátových zdrojoch.

Výsledný prognózovací proces prebieha pre časové rady jednotlivých príjmov a výdavkov samostatne pre jednotlivé rozčlenené subjekty verejnej správy.

2.1.3. Zdrojová klasifikácia

Tretí typ klasifikácie člení údaje na základe zdroja financovania pre príslušnú rozpočtovú položku. MF SR vedie zoznam zdrojových kódov, ktoré sú priradené každej ekonomickej transakcii zaznamenanej v používaných zdrojoch údajov. Pre ilustráciu, výdavok môže byť označený zdrojom „rozpočtové prostriedky“, čo znamená financovanie z rozpočtu na bežný rok, alebo „zo štátneho rozpočtu z roku T“, čo označuje financovanie zo zdrojov rozpočtovaných v roku T a presunutých do bežného roku (napr. pre kapitálové výdavky). Viaceré zdrojové kódy označujú rozlične fondy a programové obdobia pre zdroje z rozpočtu EÚ, alebo charakterizujú prostriedky na spolufinancovanie k výdavkom z EÚ fondov alebo iných medzinárodných grantových programov.

Pre prognózovanie v rámci rozpočtového semaforu je kľúčové rozčlenenie príjmov a výdavkov medzi položky spojené s národnými zdrojmi, resp. vlastnými zdrojmi rozpočtu, a tie súvisiace so zdrojmi EÚ fondov a spolufinancovania. Na základe tohto rozčlenenia posudzujeme jednotlivé typy zdrojov odlišným spôsobom, čo umožňuje zvoliť pre každú skupinu vhodnú metódu odhadu. Konkrétne platí, že pomocou základnej metódy (pozri kapitolu 4) je odhadovaný vývoj príjmov a výdavkov z národných zdrojov, kým na prostriedky financované z fondov EÚ, zo zdrojov na spolufinancovanie, a z prostriedkov Plánu obnovy a odolnosti vrátane DPH sú použité expertné prognózy.

Všeobecné rozčlenenie údajov na vlastné zdroje rozpočtu a ostatné zdroje predstavuje najdôležitejšie využitie zdrojovej klasifikácie v rámci rozpočtového semaforu. Zároveň platí, že zdrojové členenie na detailnejšej úrovni môže byť využité v rámci vybraných oblastí v expertných prognózach. Príkladom sú kapitálové výdavky štátneho rozpočtu, kde vývoj plnenia v bežnom roku do veľkej miery závisí od zdrojov prenesených z rozpočtov predchádzajúcich rokov, pričom tieto zdroje identifikujeme na základe konkrétnych zdrojových kódov. Vo výsledku tak využitie týchto informácií umožňuje spresnenie odhadu koncoročného čerpania týchto výdavkov.

2.1.4. Ostatné relevantné klasifikácie

Údaje v niektorých účtoch zaznamenávajúcich hospodárenie verejnej správy sú členené viacerými ďalšími klasifikačnými systémami. Hoci tieto triedenia nie sú využívané v rozpočtovom semafore v rámci základnej prognózovacej metódy, často poskytujú užitočné doplňujúce informácie pre využitie v expertných prognózach, resp. pri kompletizácii odhadu.

Funkčná klasifikácia (COFOG) je klasifikačný systém, ktorý triedi výdavky verejnej správy na základe účelu ich použitia. Tento systém bol navrhnutý OECD a je spravovaný štatistickým úsekom OSN[5]. V prognózovacom procese v rámci rozpočtového semaforu je táto klasifikácia použitá okrem iného na identifikáciu mimoriadnych transakcií v rámci spracovania údajov alebo na odčlenenie vybraných typov výdavkov (napr. výdavky na obranu), ktoré vyžadujú špecifický prístup pri odhadovaní.

Programová štruktúra výdavkov rozpočtu, resp. výdavky štátneho rozpočtu na realizáciu programov vlády SR a častí programov vlády SR, rozčleňuje výdavky financované zo štátneho rozpočtu na základe príslušných aktivít. Členenie programovej štruktúry na aktuálny rok je každoročne prílohou schváleného zákona o štátnom rozpočte. Využitie tohto členenia je pri rozpočtovom semafore

[5] Podrobná štruktúra a vysvetľujúce poznámky sú k dispozícii na vyhradenej webstránke Štatistického úseku OSN.

podobné ako pre funkčnú klasifikáciu, t.j. identifikácia mimoriadnych transakcií a odčlenenie vybraných skupín výdavkov.

Klasifikácia podľa ESA 2010 triedi príjmy a výdavky bilancie hospodárenia verejnej správy podľa štruktúry kategórií európskeho účtovného rámca ESA 2010[6]. Táto štruktúra je používaná v rámci zaznamenávania údajov pre verejné financie a ich následného vykazovania v databázach Štatistického úradu SR (ŠÚ SR) a Eurostatu. Na rozdiel od predchádzajúcich klasifikácií táto systematizácia nie je štandardne zahrnutá do výkazov používaných v rámci rozpočtového semaforu, prípadne je uvádzaná len ako doplňujúca informácia bez jednoznačného priradenia k jednotlivým transakciám[7]. Z toho vyplýva aj použitie členenia podľa ESA 2010, ktoré je odlišné od predchádzajúcich klasifikácií. Nepoužívame ho totiž v procese spracovania údajov alebo výpočtu prognózy, ale až počas záverečného kroku kompletizácie odhadu. Na základe aktuálnych prevodných mostíkov je výsledný odhad členený v ekonomickej klasifikácii pretransformovaný do kategórií ESA 2010, čím je zabezpečená porovnateľnosť s údajmi vykazovanými ŠÚ SR a Eurostatom.

2.2. Zdroje údajov

V tejto časti sú popísane zdroje údajov používane v rámci zostavovania odhadu. Pre väčšinu týchto zdrojov platí, že zaznamenávané informácie v používanom rozsahu nie sú verejne dostupné a RRZ ich získava na základe dohody resp. bilaterálnej komunikácie s príslušnou inštitúciou. Tabuľka 1 obsahuje prehľad všetkých dátových zdrojov používaných štandardne v rámci rozpočtového semaforu.

Tabuľka 1: Základné informácie o zdrojoch údajov používaných v rámci rozpočtového semaforu

názov zdroja údajov	inštitúcia	popis údajov	použitie v odhade
Výkazy Centrálneho konsolidačného systému	MF SR	plnenie hotovostných príjmov a výdavkov subjektov VS	základná metóda; expertné prognózy: daňové a odvodové príjmy, hospodárenie zdravotníckych zariadení, úrokové výnosy a náklady
Výkazy pre Štátnu pokladnicu – príjmy a výdavky štátneho rozpočtu	ŠP	plnenie hotovostných príjmov a výdavkov ŠR	základná metóda; expertné prognózy: daňové a odvodové príjmy, osobné výdavky ŠR, kapitálové výdavky ŠR
Rozpočet príjmov a výdavkov ku koncu mesiacov - upravený	MF SR	úrovne upraveného rozpočtu pre hotovostné príjmy a výdavky ŠR	základná metóda; expertné prognózy: kapitálové výdavky ŠR
Očakávaná skutočnosť za aktuálny rok	MF SR	očakávané koncoročné plnenie príjmov a výdavkov subjektov VS vrátane modifikujúcich faktorov	expertné prognózy: vzťahy s rozpočtom EÚ, zmena stavu záväzkov a pohľadávok
Hlásenia Finančnej správy	FS SR		expertné prognózy: daňové a odvodové príjmy
Individuálne daňové priznania	FS SR		expertné prognózy: daňové a odvodové príjmy
Prehľad o vývoji príjmov a výdavkov Sociálnej poisťovne	SP	plnenie príjmov a výdavkov SP v podrobnom členení	expertné prognózy: daňové a odvodové príjmy, dávky Sociálnej poisťovne

[6] Bližšie informácie sú zverejnené na webstránke Európske komisie.

[7] Podpoložka EKRK môže byť rozčlenená do viacerých ESA kategórií, na druhej strane sa do ESA kategórií sčítajú viaceré EKRK podpoložky (alebo ich podiely). Prechod medzi klasifikáciami je jednoznačne určený aktuálnym prevodovým mostíkom spravovaným ŠÚ SR.

Sociálne dávky SP	MF SR	počet a priemerná suma vyplatených, vzniknutých a zaniknutých dávok	expertné prognózy: dávky Sociálnej poisťovne
Výdavky na dávky hradené štátom	SP	plnenie výdavkov	expertné prognózy: dávky Sociálnej poisťovne, sociálne dávky
Individuálne údaje dôchodkových dávok	SP		expertné prognózy: dávky Sociálnej poisťovne
Výkazy Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny	ÚPSVaR	plnenie sociálnych dávok v podrobnom členení	expertné prognózy: sociálne dávky
Výkaz o príjmoch a výdavkoch, nákladoch a výnosoch a účtovnom stave zdravotnej poisťovne	MZ SR	plnenie príjmov a výdavkov ZP v podrobnom členení	expertné prognózy: daňové a odvodové príjmy, výdavky verejného zdravotného poistenia
Report stavu záväzkov univerzitných a fakultných nemocníc	MZ SR	zmena stavu záväzkov a ich štruktúra pre 13 univerzitných a fakultných nemocníc	expertné prognózy: hospodárenie zdravotníckych zariadení
Register účtovných závierok	MF SR	hospodárenie a následné vyplácanie dividend subjektov vo vlastníctve/spoluvlastníctve štátu	expertné prognózy: dividendy
Emisný plán Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity	ARDAL	predpokladané emisie dlhopisov, štátnych pokladničných poukážok a úverov	expertné prognózy: úrokové výnosy a náklady
Mesačný report ARDAL	ARDAL	uskutočnené emisie dlhopisov, štátnych pokladničných poukážok a úverov	expertné prognózy: úrokové výnosy a náklady

Zdroj: spracovanie RRZ

2.2.1. Zdroje údajov pre základný model

Výpočet odhadu v rámci základnej metódy je založený na dátach z troch hlavných zdrojov:

- výkazy Centrálneho konsolidačného systému (CKS) v správe MF SR,
- výkazy zostavované Štátnou pokladnicou (ŠP),
- zostavy z Rozpočtového informačného systému – Modul úprav rozpočtu (RIS MUR).

Základným zdrojom údajov pre našu analýzu sú **hotovostné výkazy CKS**[8]. V rámci systému CKS sú zaznamenávané, spracované a vykazované informácie o ekonomických transakciách, t.j. príjmoch, výdavkoch a finančných operáciách, subjektov verejnej správy v určenom informačnom systéme. Pre každé obdobie reportovania (t.j. mesačne alebo štvrťročne) sú transakcie združované do záznamov, ktoré sú charakterizované príslušným subjektom verejnej správy, podpoložkou ekonomickej klasifikácie, kódom funkčnej a zdrojovej klasifikácie a prípadne aj kódom rozpočtového programu. Každý záznam vykazuje úroveň rozpočtu a aktuálneho čerpania. Údaje sú k dispozícii štvrťročne od roku 2008 a mesačne od roku 2013 s výnimkou samosprávnych subjektov (obce a VÚC), kde je frekvencia vykazovania štvrťročná. Vzhľadom na časové termíny pre zadávanie výkazov subjektami verejnej správy do príslušného systému a ich následnú verifikáciu sú údaje k dispozícii spravidla 40 až 50 dní po ukončení príslušného obdobia. Odhad zverejnený v závere mesiaca je tak založený na dátach o vývoji spred dvoch mesiacov.

[8] Výkazy CKS spravované MF SR nahradili počnúc rokom 2023 výkazy FIN spravované Štátnou pokladnicou, ktoré obsahovali údaje v rovnakom členení a frekvencii vykazovania. Pre zjednodušenie popisu budeme celú databázu týchto údajov od začiatku vykazovania v roku 2008 označovať súhrnne výkazmi CKS.

Denné hlásenia ŠP poskytujú rovnako ako CKS informácie o aktuálnom vývoji ekonomických transakcií. Tieto hlásenia je možné zo systému získať za každý deň hospodárenia, z dôvodu konzistentnosti prognózovacieho procesu však pracujeme na mesačnej frekvencii údajov. Dáta v tomto systéme nepokrývajú hospodárenie celej verejnej správy, ale iba kapitol štátneho rozpočtu, zároveň sú však charakterizované rozpočtovými klasifikáciami na rovnakej, prípadne aj podrobnejšej úrovni ako výkazy CKS. Výhodou týchto hlásení je včasnosť, keďže sú k dispozícii už počas pracovného dňa nasledujúceho po ukončení obdobia reportovania. Na druhej strane, vykázané údaje niekedy obsahujú nepresnosti, ktoré sú vo výkazoch CKS opravené v rámci procesu verifikácie. Vzhľadom na tieto faktory používame denné hlásenia pre výpočet predstihovej prognózy príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu, ktorú vo výslednom odhade kombinujeme s prognózou vypočítanou na základe dát CKS.

Tretím a posledným zdrojom údajov využívaným v rámci základnej prognózovacej metódy je **RIS MUR**. Tento informačný systém spravovaný MF SR obsahuje úrovne schválených a upravených rozpočtov v podrobnej štruktúre príjmov a výdavkov pre kapitoly ŠR. Frekvencia zobrazovania je na mesačnej úrovni. Podobne ako pri hláseniach ŠP sú aj tieto údaje k dispozícii už počas nasledujúceho pracovného dňa, tým pádom sú vhodné ako predstihové indikátory vývoja. V niektorých prípadoch je zároveň možné spojiť úpravy rozpočtu s rozpočtovými opatreniami zverejňovanými MF SR na vyhradenej webstránke. Na druhej strane, úrovne rozpočtu po úpravách nemusia nevyhnutne verne zobrazovať vývoj čerpania na príslušných podpoložkách. V rámci procesu zostavenia prognózy používame hodnoty upravených rozpočtov ako odhady koncoročného čerpania pre podpoložky príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu, ktorých profil plnenia v rámci roku je nepravidelný, t.j. bez možného využitia reprezentatívneho profilu.

2.2.2. Zdroje údajov pre expertné prognózy

Údaje z výkazov CKS, hlásení ŠP a RIS MUR sú okrem základnej metódy pre prípravu odhadu používané aj pri zostavení niektorých expertných prognóz, tieto však stavajú predovšetkým na doplňujúcich dátových zdrojoch. Nasledujúca časť obsahuje ich stručný popis.

Prirodzeným zdrojom informácií o vývoji rozpočtu v aktuálnom roku je **očakávaná skutočnosť pripravovaná MF SR**. Tento odhad je zverejňovaný trikrát ročne v rámci oficiálnych dokumentov schvaľovaných vládou. V apríli išlo o súčasť programu stability, ktorý bude od roku 2025 nahradený tzv. ročnou správou o pokroku v implementácii strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu. Ďalej v auguste je zverejnená Správa o očakávanej skutočnosti, a napokon v októbri ide o východiskový bod pre Návrh rozpočtu verejnej správy. Tento odhad niekedy obsahuje informácie o zmenách alebo opatreniach, ktoré sú plánované vládou v aktuálnom roku, ale nie je možné ich identifikovať z priebežných údajov. Zároveň sú v tomto odhade prezentované predpoklady MF SR o vývoji položiek, pre ktoré nemáme alternatívny zdroj údajov (najmä korekcie k čerpaniu EÚ fondov). Vo zverejnených materiáloch je odhad prezentovaný spravidla v obmedzenom formáte, avšak po vyžiadaní MF SR poskytuje jeho podrobnú štruktúru.

Údaje poskytované FS SR predstavujú kľúčový vstup pre prognózy daňových a odvodových príjmov. Daňové dáta je možné na základe úrovne členenia rozdeliť na dva typy: agregované a individuálne. Agregované hlásenia sú vykazované pre všetky typy daní mesačne, pričom podľa povahy danej dane obsahujú informácie o úrovni plnenia pre čiastkové transakcie (napr. preddavky, vyrovnania, sankcie alebo prostriedky poukázané na verejnoprospešný účel), ktoré sú dôležité z hľadiska akruálneho výnosu dane. Na druhej strane, individuálne údaje obsahujú informácie o daňovej povinnosti pre

jednotlivé daňové subjekty. K dispozícii sú iba pre niektoré dane (DPFO, DPPO, DPH), kde vychádzajú zo spracovaných daňových priznaní, pričom ich časová dostupnosť nadväzuje na štandardné termíny podávania príslušných priznaní približne s dvojmesačným oneskorením. Zároveň platí, že vzhľadom na daňové tajomstvo je prístup RRZ k týmto dátam v špeciálnom režime, pričom sú plne anonymizované.

Údaje poskytované SP. Výkazy SP sú používané na výpočet odhadu celoročnej úrovne príjmov zo sociálnych odvodov a výdavkov na dávky SP. Zostavy údajov sú k dispozícii mesačne, pričom obsahujú podrobné členenie príjmov a výdavkov SP. V porovnaní s výkazmi CKS, ktoré rovnako zachytávajú vývoj hospodárenia SP, sú k dispozícii v skoršom termíne, spravidla 20-25 dní od ukončenia mesiaca, tým pádom umožňujú skoršie zohľadnenie informácií o vývoji relevantných položiek. Individuálne údaje obsahujú informácie o poberateľoch dôchodkových dávok, pričom sa používajú v mikrosimulačných metódach. Výdavky na štátom hradené dávky a údaje o sociálnych dávkach SP (MF SR) sú dostupné verejne.

Prognóza pre výdavky v oblasti sociálnych dávok poskytovaných štátom je pripravovaná na základe údajov z **výkazov ÚPSVaR**, ktoré obsahujú podrobné informácie o čerpaní jednotlivých dávok vrátane počtu poberateľov pre každý kalendárny mesiac. Na rozdiel od predchádzajúcich dátových zdrojov sú tieto údaje k dispozícii verejne, zverejňovanie je realizované na webstránke ÚPSVaR. Podrobnejšie členenie oproti výkazom CKS zároveň umožňuje presnejšie zachytenie vplyvu legislatívnych zmien.

Pre monitoring vývoja hospodárenia vo verejnom zdravotníctve sú kľúčovým zdrojom informácií **výkazy ZP**. Sú zostavované na mesačnej báze a obsahujú podrobnú štruktúru príjmov a výdavkov všetkých troch zdravotných poisťovní zapojených do systému verejného zdravotného poistenia (VZP) na Slovensku. Informácie na príjmovej strane sú používané v rámci prognózy zdravotných odvodov, výdavková strana je vstupom do odhadu výdavkov VZP, predovšetkým výdavkov na zdravotnú starostlivosť. Zároveň platí, že ide o primárny zdroj informácií o hospodárení súkromných zdravotných poisťovní, keďže súčasťou výkazov CKS je iba hospodárenie štátnej Všeobecnej zdravotnej poisťovne.

V rámci oblasti zdravotníctva prognózy pracujú aj s mesačným **reportom o stave záväzkov nemocníc** zostavovaným a zasielaným MZ SR. Podkladové súbory sumarizujú záväzky vytvorené trinástimi univerzitnými a fakultnými nemocnicami zriaďovanými MZ SR. Záväzky sú štruktúrované z hľadiska splatnosti ako aj typu veriteľov. Na základe týchto údajov je odhadovaná koncoročná zmena záväzkov zdravotníckych zariadení, ktorá ovplyvňuje saldo rozpočtu v metodike ESA 2010 nad rámec hotovostného hospodárenia zachyteného vo výkazoch CKS.

Pre prognózovanie príjmu z dividend a superdividend je kľúčová analýza hospodárenia subjektov vo vlastníctve/spoluvlastníctve štátu. Ako hlavný zdroj pre tieto údaje sa používa **register účtovných závierok**, ktorý je dostupný na vyhradenej webstránke. V prípade subjektov sídliacich v Česku[9] sú zdrojmi **veřejný rejstřík a sbírka listin,** ktoré sú takisto dostupné online. Ide o verejne dostupné údaje, ktoré sú zverejňované postupne v priebehu roka vychádzajúc z končiacich hospodárskych rokov jednotlivých subjektov, pričom hospodárske roky nie sú identické.

Prognóza úrokových výnosov a nákladov spojených so správou štátneho dlhu je z veľkej časti založená na informáciách zachytených v **emisnom pláne**, ktorý pripravuje ARDAL. Aktuálnu verzia tohto plánu, ktorá obsahuje predpoklady o emisiách dlhopisov na strednodobom horizonte, dostáva RRZ spravidla dvakrát ročne ako súčasť podkladových údajov k programom stability a návrhom rozpočtu VS, t.j.

[9] Ide o spoločnosti SPP Storage, SPP CZ a SSE CZ.

v apríli a októbri. Vzhľadom na svoju povahu ide o dôverné informácie, ktoré nemôžu byť zverejňované. Informácie o zrealizovaných emisiách dlhu, ktoré slúžia na spresnenie odhadu prognózy úrokových výnosov a nákladov v priebehu roku, zverejňuje ARDAL na svojej stránke v rámci **mesačných reportov** krátko po ukončení daného mesiaca.

Vyššie spomenuté zdroje údajov sú používané štandardne v procese zostavovania odhadu. V prípade potreby zachytiť mimoriadny vývoj v určitej oblasti verejných financií môžu byť doplnené dodatočnými údajmi vyžiadanými od relevantných inštitúcií[10]. V neposlednom rade môžu byť vstupom do odhadu aj informácie zverejnené v médiách, samozrejme za predpokladu overenia ich hodnovernosti.

2.3. Časový posun v zverejňovaní údajov

Harmonogram prípravy a zverejnenia rozpočtového semaforu zohľadňuje frekvenciu a dostupnosť podkladových údajov. Najdôležitejší zdroj informácií sú výkazy CKS, keďže predstavujú základný vstup do základnej metódy pre výpočet odhadu. Tieto dáta sú zverejňované na mesačnej báze, čoho dôsledkom je **mesačná frekvencia zverejňovania prognóz**. V prípade menej častého zverejňovania údajov, predovšetkým pre vývoj hospodárenia samospráv, sú príslušné prognózy ponechané na hodnotách z poslednej aktualizácie.

Dôležitým hľadiskom, ktoré ovplyvňuje naše využitie podkladových údajov v prognóze, je časovanie dostupnosti príslušných výkazov. Ako bolo uvedené pri jednotlivých dátových zdrojoch, informácie môžu byť vykazované s frekvenciou dní, mesiacov, štvrťrokov alebo polrokov. Nad rámec frekvencie **sa zdroje údajov líšia v časovom odstupe medzi referenčným obdobím, ktoré pokrývajú, a dobou zverejnenia príslušných indikátorov**. Dĺžka trvania tohto oneskorenia má zásadný vplyv na načasovanie zverejnenia jednotlivých prognóz.

Toto oneskorenie je možné popísať na príklade zostavovania výkazov CKS. Všetky subjekty VS majú povinnosť zadať výkazy s informáciami o svojom hospodárení v členení podľa štruktúry relevantných klasifikácií (EKRK, zdrojová klasifikácia, atď.) do 25 dní od ukončenia mesiaca (alebo štvrťroka pre samosprávy). Následne MF SR zhromaždí tieto údaje a verifikuje ich, v prípade nejasností alebo chýb prebieha komunikácia s daným subjektom. Napokon sú spracované dáta vložené do informačného systému, kde je možné k nim pristupovať cez vyhradený prístup. Výsledné údaja sú zvyčajne k dispozícii približne 40 dní po ukončení relevantného obdobia, v prípade samospráv je to v priemere 50 dní. Uvedené oneskorenia môžu byť dlhšie po ukončení roka, kedy sú dáta kontrolované podrobnejšie.

Podobné oneskorenie je možné pozorovať aj pre ostatné zdroje údajov, hoci dĺžka trvania tohto posunu sa líši (podrobnejšie v tabuľke 2). V rámci prípravy rozpočtového semaforu sú nové údaje z jednotlivých zdrojov zohľadňované čo najskôr tak, aby bol odhad čo najaktuálnejší a najrelevantnejší pre vyhodnocovanie fiškálnych rizík. Z tohto dôvodu je zároveň **odhad štandardne zostavovaný v závere kalendárneho mesiaca**, kedy sú k dispozícii uzavreté výkazy CKS ako základný zdroj podkladových údajov pre prognózu.

[10] Príkladom sú informácie o mesačnom čerpaní mimoriadnych schém na kompenzáciu rastu cien energií, ktoré RRZ v súčasnosti dostáva od MH SR. Tieto údaje sú použité na zostavenie odhadu celoročných nákladov na ich financovanie.

Tabuľka 2: Frekvencia vykazovania pre zdroje používaných údajov a časový posun v ich zapracovaní

názov zdroja údajov	frekvencia vykazovania	oneskorenie vykazovania oproti referenčnému obdobiu	referenčné obdobie zohľadnené v odhade pre aktuálny mesiac
Výkazy Centrálneho konsolidačného systému	mesačne (štvrťročne pre samosprávy)	40-50 dní	mesiac pred predchádzajúcim mesiacom
Výkazy pre Štátnu pokladnicu – príjmy a výdavky štátneho rozpočtu	denne (mesačne v rámci odhadu)	jeden deň	predchádzajúci mesiac
Rozpočet príjmov a výdavkov ku koncu mesiacov - upravený	mesačne	jeden deň	predchádzajúci mesiac
Očakávaná skutočnosť za aktuálny rok	dvakrát ročne	3-5 dní*	predchádzajúci mesiac
Hlásenia Finančnej správy	mesačne	15-20 dní	predchádzajúci mesiac
Individuálne daňové priznania	štvrťročne (po termínoch na podanie DP)	40-50 dní	predchádzajúci kalendárny rok
Prehľad o vývoji príjmov a výdavkov Sociálnej poisťovne	mesačne	15-20 dní	predchádzajúci mesiac
Sociálne dávky SP	mesačne	15-20 dní	dostupné údaje v bežnom roku
Výdavky na dávky hradené štátom	raz ročne		predchádzajúci rok
Individuálne údaje dôchodkových dávok SP	štvrťročne	40-50 dní	posledné tri kalendárne roky
Výkazy Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny	mesačne	15-20 dní	predchádzajúci mesiac
Výkaz o príjmoch a výdavkoch, nákladoch a výnosoch a účtovnom stave zdravotnej poisťovne	mesačne	40-50 dní	mesiac pred predchádzajúcim mesiacom
Report stavu záväzkov univerzitných a fakultných nemocníc	mesačne	40-50 dní	mesiac pred predchádzajúcim mesiacom
Register účtovných závierok	raz ročne	90-100 dní	expertné prognózy: dividendy
Emisný plán Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity	dvakrát ročne	3-5 dní*	expertné prognózy: úrokové výnosy a náklady
Mesačný report ARDAL	mesačne	1-2 dni	predchádzajúci mesiac

** - ide o časový odstup medzi zverejnením vládneho materiálu s príslušným odhadom a obdržaním podkladových údajov pre RRZ*

Zdroj: spracovanie RRZ

3. Spracovanie vstupných údajov

Pred použitím údajov na prípravu odhadu je potrebná ich úprava, konkrétne identifikácia a odstránenie nepravidelností, ktoré sa v nich často vyskytujú a následne skresľujú výsledky prognózovacieho algoritmu. V tejto kapitole sú popísané dva typy nepravidelností – **jednorazové vplyvy** a **priebežné zmeny v zaznamenávaní**. Našim cieľom je zväčšiť podiel položiek rozpočtu, ktoré vykazujú pravidelný vývoj, čo zvýši veľkosť výberu vstupujúceho do základnej metódy pre výpočet odhadu. Popisovaný postup sa týka údajov z výkazov CKS, ktoré predstavujú hlavný vstup do nášho algoritmu. Zároveň platí, že dodatočné zdroje údajov často poskytujú informácie potrebné pre úpravu vstupných dát.

3.1. Jednorazové vplyvy

V metóde pre výpočet prognózy v rozpočtovom semafore definujeme jednorazový vplyv ako transakciu alebo skupinu transakcií, ktoré zmenia profil rozpočtovej položky v určitom roku tak, že sa líši od vývoja pozorovaného v ostatných rokoch. Nutnou podmienkou je, aby vylúčenie roka s jednorazovým vplyvom z posudzovaného obdobia bol profil príslušnej položky pravidelný. Tým pádom odstránenie jednorazového vplyvu z profilu čerpania umožní spracovanie príslušného časového radu ako pravidelného s použitím základnej metódy pre výpočet odhadu (príklad očistenia je uvedený v boxe 1).

Je potrebné si uvedomiť, že definícia jednorazového vplyvu použitá v tejto metodike sa líši od konceptu jednorazových vplyvov používaného pri výpočte štrukturálneho salda[11] alebo v základnom scenári pri hodnotení dlhodobej udržateľnosti[12]. Kľúčovým princípom používaným na identifikáciu jednorazových vplyvov v rozpočtovom semafore je dopad na profil čerpania zaznamenaný v priebehu roka namiesto striktného zamerania na koncoročné výsledky.

Jednorazové vplyvy môžu byť v rámci bilancie VS pozorované na strane príjmov aj výdavkov. Pri príjmoch ide spravidla o vysoké sumy platieb uhradených nárazovo v položkách, ktoré spravidla vykazujú pravidelný nárast plnenia, napríklad v tržbách. Na strane výdavkov boli jednorazové vplyvy identifikované najmä vo výdavkoch na bežné transfery, pričom často vyplývali zo zmeny tempa čerpania prostriedkov na danej podpoložke.

Box 1: Príklad očistenia jednorazových vplyvov v podkladových údajoch

Príkladom jednorazového vplyvu je príjem štátneho rozpočtu z aukcie licencií na používanie frekvenčných pásiem pre mobilných operátorov, ktorý bol v hotovostnom plnení zaznamenaný v roku 2014[13]. V rámci aukcie boli štyrom najväčším mobilným operátorom na Slovensku predané licencie v celkovej hodnote 164 mil. eur (0,22 % HDP), pričom úhrada bola realizovaná spolu v ôsmich platbách (dve pre každého operátora), ktoré boli koncentrované do štyroch mesiacov roku 2014. Naproti tomu celkový hotovostný príjem štátneho rozpočtu z tržieb, kde boli výnosy z aukcií klasifikované, predstavoval 56 mil. eur (0,08 % HDP) v roku 2013 a 66 mil. eur (0,08 % HDP) v roku 2015. Vo výsledku tak príjem z aukcií predstavoval disproporčný podiel na celkovom výnose tržieb, čo spolu s koncentrovaným plnením viedlo k skresleniu profilu tejto položky rozpočtu v roku

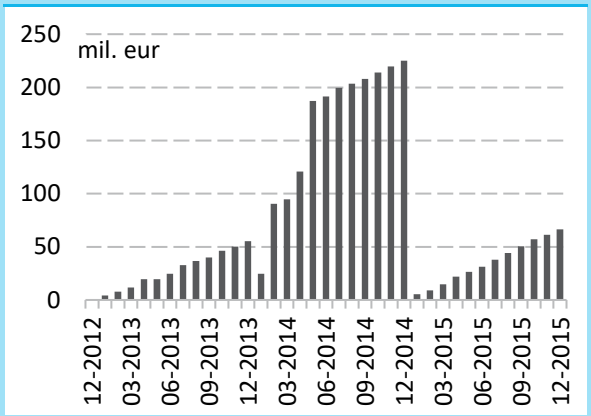
[11] Princípy pre identifikáciu jednorazových opatrení používané RRZ v rámci odhadu štrukturálneho salda sú podrobne popísané v štúdii (Marčanová & Ódor, 2014).

[12] Štúdia (Bugyi, 2015) obsahuje postup použitý pre očistenie bilancie hospodárenia VS vo východiskovom roku pred výpočtom strednodobých a dlhodobých projekcií vývoja verejných financií.

[13] Z hľadiska vplyvu na saldo VS v metodike ESA 2010 je tento príjem časovo rozlíšený do období, v ktorých sú platné príslušné licencie.

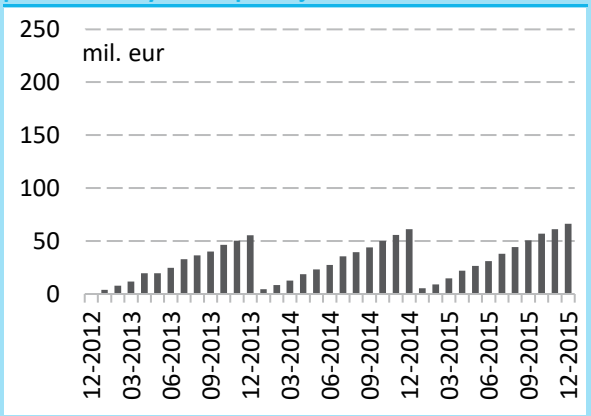
2014 (graf 1). Akonáhle bola táto transakcia odpočítaná, daný časový rad má pravidelný profil, čo umožňuje použitie príslušného algoritmu v rámci základnej metódy na výpočet odhadu (graf 2).

Graf 1: Hotovostný príjem štátneho rozpočtu z tržieb



Zdroj: výkazy ŠP, Telekomunikačný úrad SR, spracovanie RRZ

Graf 2: Hotovostný príjem štátneho rozpočtu z tržieb po odčítaní výnosu z predaja licencií



Zdroj: výkazy ŠP, Telekomunikačný úrad SR, spracovanie RRZ

3.2. Priebežné zmeny v zaznamenávaní

Druhý typ nepravidelnosti v podkladových údajoch sa týka priebežných zmien v zaznamenávaní. Ide predovšetkým o začleňovanie nových subjektov do sektora verejnej správy v nadväznosti na príslušné rozhodnutia Štatistického úradu SR. Pre viaceré významné subjekty, vrátane Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS), Železníc Slovenskej republiky (ŽSR) alebo zdravotníckych zariadení, bola táto zmena realizovaná v rokoch 2014 a 2015 v nadväznosti na prijatie nového účtovného štandardu ESA 2010, v súčasnosti sa to týka predovšetkým novovznikajúcich inštitúcií alebo spoločností.

Toto začlenenie pre každý subjekt znamená vznik povinnosti nahrávať údaje o svojom hospodárení do systému, čo znamená vznik nových subjektov v rámci výkazov. Zároveň prichádza k zmene klasifikácií pre transakcie medzi týmito subjektami a ostatnými subjektami VS, napríklad transfery pôvodne klasifikované pod kódmi označujúcimi vzťahy mimo VS sa preklasifikujú pod kódy označujúce vzťahy v rámci VS.

Tieto zmeny nie sú vo výkazoch realizované koordinovane v čase začlenenia príslušného subjektu do sektora VS, ale v rôznych časových bodoch nezriedka uprostred roka. Toto platí pre začiatok vykazovania novým subjektom aj pre preklasifikovanie existujúcich položiek. Vzhľadom na túto povahu zmien vznikajú vo výkazoch CKS (resp. predchádzajúcich výkazoch ŠP) nepravidelnosti, ktorá podobne ako jednorazové vplyvy umelo deformujú profil čerpania pre príslušné rozpočtové položky.

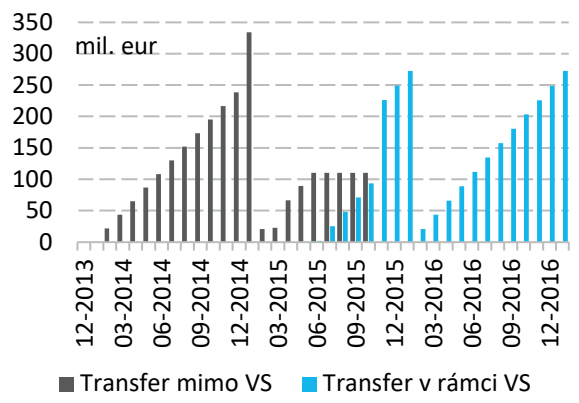
Vysporiadanie sa s týmito nezrovnalosťami vyžaduje predovšetkým operatívnu identifikáciu nových subjektov zaradených do výkazov CKS. V prípade takéhoto zaradenia je potrebné predovšetkým zabezpečiť, aby bol subjekt zaradený do celkového odhadu. Zároveň je potrebné pravidelné monitorovanie štatistického registra organizácií, ktoré sú zaradené v sektore verejnej správy. Tento register je spravovaný ŠÚ SR, pričom je k dispozícii na vyhradenej webstránke. Pre prípravu prognózy príjmov a výdavkov novozaradených subjektov využívame, vzhľadom na chýbajúci dlhší časový rad vývoja, vo veľkej miere informácie z očakávanej skutočnosti MF SR, v rámci ktorej sú často k dispozícii prvotné predpoklady o ich koncoročnom výsledku hospodárenia.

Čo sa týka zmeny klasifikácie pre existujúce transakcie medzi subjektmi, tu úprava vyžaduje zlúčenie vecne súvisiacich položiek do jednej, ktorá zodpovedá aktuálnemu stavu. Identifikácia položiek prislúchajúcich do jedného konzistentného radu si pritom často vyžaduje využívanie dodatočných informácií poskytovaných funkčnou klasifikáciou alebo programovým rozpočtovaním (príklad takéhoto procesu je znázornený v boxe 2).

Box 2: Príklad očistenia zmeny v zaznamenávaní v podkladových údajoch

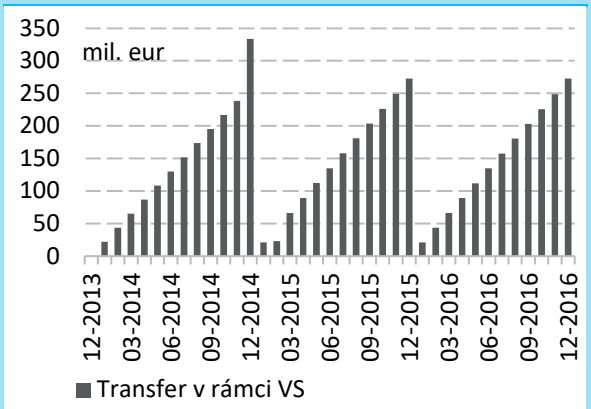
Konkrétnym príkladom zmeny v zaznamenávaní je úprava klasifikácie transferu zasielaného zo štátneho rozpočtu do spoločnosti ŽSR. V priebehu roku 2015 v nadväznosti na zaradenie tejto spoločnosti do sektora VS boli transakcie poukazované v rámci bežných transferov preklasifikované z položky ekonomickej klasifikácie „transfery nefinančným spoločnostiam mimo sektora VS“ do položky „transfery v rámci sektora VS“. Táto zmena však bola realizovaná nerovnomerne, keď najprv prišlo k zmene označovania nových zasielaných prostriedkov a až následne prišlo k preznačeniu celoročného objemu (graf 3). Keďže tieto čerpania vecne prislúchajú k jednej transakcii, v rámci spracovania sú sčítané do jednej rozpočtovej položky. Výsledkom je jeden časový rad s pravidelným profilom vývoja (graf 4).

Graf 3: Výdavky ŠR na bežné transfery ŽSR



Zdroj: výkazy ŠP, spracovanie RRZ

Graf 4: Výdavky ŠR na bežné transfery ŽSR po očistení o zmenu klasifikácie



Zdroj: výkazy ŠP, spracovanie RRZ

4. Výpočet odhadu pre hospodárenie VS

V tejto kapitole je predstavený proces výpočtu odhadu pre koncoročný výsledok pre jednotlivé položky bilancie hospodárenia VS. Prognóza je zostavovaná pre bežný rok t_C na základe informácií zaznamenaných v predchádzajúcich mesiacoch tohto roka a časových radoch vykázaných v minulých rokoch. Prvá časť ukazuje proces triedenia údajov na základe pravidelnosti vývoja. V druhom kroku sú popísané metódy výpočtu odhadu pre pravidelné a nepravidelné časové rady. Táto časť procesu tvorby prognózy pritom pokrýva položky rozpočtu len na hotovostnej báze. V poslednom kroku sú stručne predstavené expertné prognózy pripravované pre vybrané oblasti verejných financií.

Pred samotným popisom je potrebné zadefinovať používaný spôsob zaznamenania. Premenné sú indexované na základe troch ukazovateľov:

- **Čas**: index t označuje rok, q prislúcha štvrťroku a m označuje mesiac.
- **Subjekt**: index i prislúcha subjektu verejnej správy, v rámci hospodárenia ktorého je zaznamenaná príslušná položka rozpočtu
- **Ekonomická klasifikácia**: index e označuje kód podpoložky v rámci ekonomickej klasifikácie pre posudzovanú premennú.

Označenie vstupov na základe zdrojovej klasifikácie nie je potrebné, keďže základná metóda prognózy je aplikovaná výhradne na časové rady položiek z národných zdrojov. Odhad vývoja čerpania EÚ fondov, spolufinancovania a Plánu obnovy je súčasť expertných prognóz.

Teraz bude popísané označenie používané pre premenné. Dva základné prvky sú:

- **Čerpanie rozpočtu**, označené y, sa rovná celkovej prijatej alebo uhradenej sume v rámci danej rozpočtovej položky v mesiaci daného roku. Spôsob označenia je nasledovný: $y_{t,m}^{i,e}$ - celkový objem prislúchajúci transakciám realizovaným subjektom i a členeným podľa ekonomickej klasifikácie na podpoložke e v mesiaci m roka t.
- **Kumulatívne čerpanie rozpočtu** $\mathbb{y}$ sa rovná súčtu čerpaní rozpočtu pre určený počet mesiacov daného roku. Matematicky je možné to vyjadriť týmto vzťahom $\mathbb{y}_{t,m}^{i,e} = \sum_{k=1}^{m} y_{t,k}^{i,e}$.
- **Relatívne čerpanie rozpočtu** x predstavuje podiel čerpania rozpočtu v určenom mesiaci na celkovom čerpaní v danom roku. Hodnota tohto indikátora je vypočítaná z príslušných čerpaní rozpočtu nasledovne: $x_{t,m}^{i,e} = y_{t,m}^{i,e} / \mathbb{y}_{t,12}^{i,e}$.
- **Relatívne kumulatívne čerpanie rozpočtu** $\mathbb{x}$ je definované ako kumulatívny súčet čerpaní pre určené obdobie predelený celkovým celoročným čerpaním. Vyjadrenie tohto ukazovateľa pomocou zavedeného označenia je nasledovné: $\mathbb{x}_{t,m}^{i,e} = \sum_{k=1}^{m} x_{t,k}^{i,e} = \sum_{k=1}^{m} y_{t,k}^{i,e} / \mathbb{y}_{t,12}^{i,e}$.

Nasledovný jednoduchý príklad slúži na názorné objasnenie zavedených pojmov. Pre transfer zo štátneho rozpočtu do subjektu VS je vykazované mesačné čerpanie v sume 50 mil. eur. Platby sú rovnaké pre všetky mesiace, tým pádom celková ročná suma dosahuje 600 mil. eur. Premenné označujúce čerpanie nadobúdajú v tomto príklade nasledovné hodnoty:

- Čerpanie: $y_{t,1} = 50, y_{t,2} = 50, \dots, y_{t,12} = 50$
- Kumulatívne čerpanie: $\mathbb{y}_{t,1} = 50, \mathbb{y}_{t,2} = 100, \mathbb{y}_{t,3} = 150, \dots, \mathbb{y}_{t,12} = 600$

- Relatívne čerpanie: $x_{t,1} = \frac{50}{600} = \frac{1}{12}, x_{t,2} = \frac{1}{12}, \dots, x_{t,12} = \frac{1}{12}$
- Relatívne kumulatívne čerpanie: $\mathbb{x}_{t,1} = \frac{1}{12}, \mathbb{x}_{t,2} = \frac{2}{12}, \mathbb{x}_{t,3} = \frac{3}{12}, \dots, \mathbb{x}_{t,12} = \frac{12}{12} = 1$

Toto označovanie bude použité v popise základnej metódy pre výpočet odhadu a je platné pre akýkoľvek posudzovaný časový rad bez ohľadu na príslušný subjekt a kód ekonomickej klasifikácie. Vzhľadom na túto skutočnosť budú v nasledujúcich častiach z označenia vynechané indexy i a e okrem prípadov, kedy budú potrebné pre zabezpečenie jednoznačnosti.

Na záver sú predstavené dodatočné označenia, ktoré sú odvodené od čerpania a relatívneho čerpania:

- Koncoročné čerpanie rozpočtu v roku t je označené $\mathbb{y}_t$, t.j. $\mathbb{y}_t := \mathbb{y}_{t,12}$.
- Profil čerpaní rozpočtu v roku t je označený $\bar{y}_t$, t.j. $\bar{y}_t := \{y_{t,m}\}_{m=1}^{12}$. Analogicky sa používajú označenia $\bar{\mathbb{y}}_t := \{\mathbb{y}_{t,m}\}_{m=1}^{12}$, $\bar{x}_t := \{x_{t,m}\}_{m=1}^{12}$ a $\bar{\mathbb{x}}_t := \{\mathbb{x}_{t,m}\}_{m=1}^{12}$.

4.1. Triedenie časových radov na základe pravidelnosti profilu

V prvom kroku prognózovacieho procesu je potrebné určiť pre každý časový rad, či na základe jeho vývoja ide o pravidelnú položku, ktorá vyhovuje použitiu základnej metódy na výpočet odhadu, alebo ide o nepravidelnú položku, kde je potrebný alternatívny prístup. Toto určenie je založené na vlastnostiach vývoja daného časového radu v predchádzajúcich rokoch. Pre potrebu vyjadrenia postupu $\mathbb{T}$ označuje množinu indexov všetkých rokov pred aktuálnym rokom t_C, t.j. $\mathbb{T} = \{t_C - 1, t_C - 2, \dots, t_0\}$, kde t_0 je počiatočný rok v podkladových databázach. Triediaci algoritmus pozostáva pre každý časový rad z nasledujúcich krokov:

1. Výpočet reprezentatívneho profilu na základe výberu profilov z historických údajov.
2. Identifikácia odchýlok jednotlivých historických profilov od reprezentatívneho profilu.
3. Časový rad je pravidelný, ak sú odchýlky dostatočne malé a výber obsahuje dva roky predchádzajúce aktuálnemu roku (t.j. $t_C - 1$ a $t_C - 2$).
4. V prípade výrazných odchýlok sa rok s najvýraznejším rozdielom vylúči z výberu a proces od kroku 1. sa opakuje.
5. Časový rad je nepravidelný, ak výber s dostatočne malými odchýlkami medzi reprezentatívnym a jednotlivými profilmi neobsahuje dva roky predchádzajúce aktuálnemu roku.

V nasledujúcich podkapitolách budú tieto kroky popísané podrobnejšie.

4.1.1. Reprezentatívny profil

Návrh postupu zostavenia reprezentatívneho profilu si vyžaduje špeciálnu pozornosť, keďže ide o podstatný prvok v rámci základnej metódy na výpočet odhadu. Popri úlohe vo vyhodnocovaní pravidelnosti posudzovaných časových radov je tento profil využívaný aj v následnom výpočte odhadovaných hodnôt pre pravidelné položky rozpočtu.

Zostavenie reprezentatívneho profilu sa riadi nasledujúcimi princípmi:

A. Výpočet zahŕňa údaje o vývoji daného časového radu vo všetkých predchádzajúcich rokoch s výnimkou rokov, ktorých profil čerpania sa výrazne odlišuje.

B. Údaje z posledných dvoch rokov sú obsiahnuté vo výpočte.

C. Profil vývoja zaznamenaný v nedávnych rokoch má vo výpočte vyššiu váhu oproti údajom zo časovo vzdialenejšieho obdobia.

D. Koeficienty použité vo výpočte na váženie pozorovaní pre jednotlivé mesiace sú konštantné v rámci jednotlivých rokov.

Vychádzajúc z týchto princípov je reprezentatívny profil vypočítaný ako vážený priemer príslušných profilov za predchádzajúce roky. Hodnoty vážiacich koeficientov exponenciálne klesajú smerom naspäť v čase, pričom najvyššia hodnota je priradená roku $t_C - 1$ a miera poklesu sa rovná $1/\sqrt{2}$. Táto hodnota bola zvolená, keďže ide o najvyššiu úroveň miery poklesu, ktorá zabezpečí, že váha pozorovaní z dvoch posledných rokov je vyššia ako váha všetkých ostatných pozorovaní.

Formalizácia uvedenej špecifikácie je nasledovná. Reprezentatívny profil $\bar{x}^*$ je definovaný ako

$$\bar{x}^* := \{x_m^*\}_{m=1}^{12}, \tag{1}$$

kde reprezentatívne mesačné čerpania sú vypočítané nasledovne

$$x_m^* := \sum_{t \in \mathbb{T}} w_t \, x_{t,m}. \tag{2}$$

Koeficienty váženia použité v rovnici (2) sú dané nasledovným vzorcom:

$$w_t = \frac{(\sqrt{2})^{(t-t_0+1)}}{\sum_{\tau \in \mathbb{T}} (\sqrt{2})^{(\tau-t_0+1)}}, \forall t \in \mathbb{T} \tag{3}$$

ktorý je konzistentný s požadovanými vlastnosťami $w_t = w_{t-1}\sqrt{2}$ a $\sum_{t \in \mathbb{T}} w_t = 1$.

Napríklad, reprezentatívny profil pre odhad na rok $t_C = 2024$ vychádzajúci z posledných štyroch rokov (t.j. $\mathbb{T} = \{2020, 2021, 2022, 2023\}$) je vypočítaný s nasledovnými koeficientami váženia:

$$w_{2020} = \frac{\sqrt{2}}{\sqrt{2}+2+2\sqrt{2}+4} \approx 0.138, \qquad w_{2021} = \frac{2}{\sqrt{2}+2+2\sqrt{2}+4} \approx 0.195,$$

$$w_{2022} = \frac{2\sqrt{2}}{\sqrt{2}+2+2\sqrt{2}+4} \approx 0.276, \qquad w_{2023} = \frac{4}{\sqrt{2}+2+2\sqrt{2}+4} \approx 0.391.$$

Je dôležité poznamenať, že koeficienty váženia závisia na rokoch, ktoré sú zahrnuté do výpočtu, t.j. na prvkoch množiny $\mathbb{T}$. V prípade vylúčenia niektorých rokov z použitej vzorky sú menovatele v jednotlivých váhach prepočítané. Ak by v predchádzajúcom príklade vypadli dva roky, čo by znamenalo $\mathbb{T} = \{2022, 2023\}$, potom by koeficienty váženia mali nasledovné hodnoty

$$w_{2022} = \frac{2\sqrt{2}}{2\sqrt{2}+4} = \frac{1}{1+\sqrt{2}} \approx 0.414, \qquad w_{2023} = \frac{4}{2\sqrt{2}+4} = \frac{\sqrt{2}}{1+\sqrt{2}} \approx 0.586.$$

4.1.2. Porovnanie reprezentatívneho profilu s údajmi

Reprezentatívny profil $\bar{x}^*$ vypočítaný pomocou rovnice (1) je následne použitý na vyhodnotenie pravidelnosti príslušného časového radu. Cieľom je vyhodnotiť, či sa príslušné profily čerpania $\bar{x}_t$ vykázané pre všetky roky t vo vzorke $\mathbb{T}$ výrazne neodchyľujú od reprezentatívneho profilu. Miera

odchýlenia je vypočítaná pre každý mesiac ako absolútna hodnota rozdielu medzi relatívnymi čerpaniami v reprezentatívnom profile a profiloch pre jednotlivé roky. Príslušné rozdiely sú označené ako $\Delta_{t,m}$, pričom platí

$$\Delta_{t,m} = \left| x_m^* - x_{t,m} \right|. \tag{4}$$

4.1.3. Vyhodnotenie pravidelnosti časového radu

Pri vyhodnocovaní pravidelnosti daného časového radu sú rozdiely $\Delta_{t,m}$ prislúchajúce jednotlivým mesiacom porovnávané voči referenčným hraničným hodnotám $\widetilde{\Delta}_m$. Úrovne týchto hodnôt závisia na mesiaci, pričom sú definované ako hodnota štandardnej odchýlky príslušného relatívneho čerpania. Zároveň sú úrovne týchto referenčných rozdielov ohraničené maximálnou a minimálnou hodnotou $\widetilde{\Delta}_{max}$ a $\widetilde{\Delta}_{min}$, aby sa predišlo extrémnym odchýlkam. Formálne tak platí

$$\widetilde{\Delta}_m = max\left\{\widetilde{\Delta}_{min}, min\left\{\widetilde{\Delta}_{max}, \sqrt{\frac{1}{|\mathbb{T}|-1}\sum_{t\in\mathbb{T}}\left(x_{t,m} - \frac{1}{|\mathbb{T}|}\sum_{\tau\in\mathbb{T}} x_{\tau,m}\right)^2}\right\}\right\}, \tag{5}$$

kde $|\mathbb{T}|$ označuje počet rokov v aktuálne posudzovanej vzorke $\mathbb{T}$.

Predpoklad maximálnej a minimálnej hodnoty vychádza z nasledujúcej úvahy. Maximálny limit zabezpečuje, že podmienky pre pravidelnosť neboli príliš uvoľnené v zmysle zahrnutia časových radov, ktorých vývoj výraznú mieru volatility medzi rokmi. Na druhej strane, minimálna hranica zabraňuje triediacemu algoritmu pred prílišnou striktnosťou. Napríklad minimálna odchýlka v roku $t_C - 2$ v profile časového radu, ktorý vykazuje vysokú mieru podobnosti profilov medzi rokmi, môže viesť k odmietnutiu pravidelnosti na základe princípu B. Vo výsledku tak efektívne fungovanie algoritmu vyžaduje prítomnosť maximálnej aj minimálnej hodnoty pre hraničnú odchýlku. Na základe skúsenosti práce s algoritmom boli tieto parametre stanovené vo výške $\widetilde{\Delta}_{max} = 10$, respektíve $\widetilde{\Delta}_{min} = 2$.

Východiskovým bodom pre hodnotenie pravidelnosti sú rozdiely medzi reprezentatívnym profilom a historickými profilmi definované v rovnici (4) a referenčné hraničné hodnoty stanovené v rovnici (5). Algoritmus vyhodnotí daný časový rad ako pravidelný, ak spĺňa nasledovnú podmienku:

$$\forall t \in \mathbb{T}, \forall m\colon \Delta_{t,m} \leq \widetilde{\Delta}_m, \tag{6}$$

t.j. úroveň rozdielov nepresahuje referenčné hraničné hodnoty naprieč celým časovým horizontom zahrnutým v posudzovanej vzorke.

4.1.4. Vylúčenie rokov s najvýraznejšou odchýlkou z výberu

Ak podmienka (6) nie je splnená, ďalším krokom postupu je posúdenie, či nepravidelnosť nie je vyvolaná len niektorými z rokov vo výbere. Toto posúdenie je realizované cez vylúčenie roka $\tilde{t}$, ktorého profil vykazuje najvýraznejšiu úroveň odchýlky od reprezentatívneho profilu v jednom zo svojich mesiacov. Identifikácia roka $\tilde{t}$ môže by vyjadrená nasledovne

$$\tilde{t} = \arg\max_t \left\{\max_m \left\{\Delta_{t,m} - \widetilde{\Delta}_m\right\}\right\}. \tag{7}$$

Rok $\tilde{t}$ je po identifikácii vylúčený z posudzovanej vzorky, resp. výber rokov $\mathbb{T}^{new}$ je aktualizovaný spôsobom $\mathbb{T}^{new} = \mathbb{T} - \{\tilde{t}\}$. Následne sa opätovne spustí proces výpočtu reprezentatívneho profilu na

redukovanej vzorke. Je dôležité poznamenať, že táto aktualizácia cez elimináciu môže byť vykonaná viackrát za predpokladu, že výber obsahuje dostatočný počet rokov.

4.1.5. Nepravidelné časové rady

Z princípu B vyplýva, že ktorékoľvek z riešení $\tilde{t} = t_C - 1$ alebo $\tilde{t} = t_C - 2$ pre problém (7) vedie automaticky k odmietnutiu pravidelnosti. Inými slovami, akonáhle je z výberu vylúčený jeden z dvoch rokov predchádzajúcich aktuálnemu roku, časový rad je označený ako nepravidelný. Keďže k danej položke nie je možné vypočítať reprezentatívny profil, na výpočet odhadu koncoročného vývoja nemôžeme použiť základnú metódu.

Box 3: Pravidelnosť časových radov v údajoch VS

V rámci popisu princípu pravidelnosti a postupu jeho vyhodnotenia je možné zhodnotiť vlastnosti používaných údajov pre verejnú správu z tohto pohľadu. Konkrétne je možné vyčísliť podiely položiek rozpočtu vykázaných vo výkazoch CKS, ktoré sú vyhodnotené ako pravidelné alebo nepravidelné.

V roku 2024 predstavoval podiel pravidelných príjmových a výdavkových položiek 82 % z celkového objemu rozpočtu (bez EÚ fondov, spolufinancovania, Plánu obnovy a odolnosti, a DPH k POO). Na strane príjmov bol podiel 82 %, na strane výdavkov 81 %.

Uvedené hodnoty sú pomerne vysoké, čo naznačuje, že výrazná väčšina hotovostných položiek v rozpočte má profily vývoja relatívne nemenné medzi rokmi. Zároveň však platí, že tieto podiely sú vyčíslené pre celý rozpočet vrátane oblastí, ktoré spadajú pod expertné prognózy. Akonáhle sú z vyhodnotenia vylúčené položky rozpočtu posudzované expertmi, podiel pravidelných položiek klesne na 69 % z príslušného objemu rozpočtu, a podiely príjmov a výdavkov klesnú na 55 %, resp. 74 %.

4.2. Výpočet odhadu pre pravidelné časové rady

Jednotlivé kroky postupu tvorby odhadu pre pravidelné časové rady sú popísané na príklade časového radu pre položku rozpočtu s reprezentatívnym profilom relatívneho čerpania $\bar{x}^*$, pričom okrem údajov za predchádzajúce roky sú k dispozícii hodnoty čerpania za prvých M mesiacov aktuálneho roka t_C. Cieľom je odhadnúť úroveň $\mathbb{y}_{t_C}$ kumulatívneho čerpania na konci roka.

V prvom kroku je na základe reprezentatívneho profilu $\bar{x}^*$ vypočítaný reprezentatívny profil relatívneho kumulatívneho čerpania $\overline{\mathbb{x}}^*$. Táto úprava umožňuje pristupovať k zostaveniu odhadu zo strany kumulatívnych čerpaní. Tento prístup je zvolený na úkor priameho posudzovania mesačných čerpaní z dôvodu priamočiarejšieho výpočtu. Zároveň platí, že profily kumulatívneho čerpania sú robustnejšie z pohľadu dopadov zmien vyvolaných posunom transakcií medzi mesiacmi.

Profil $\overline{\mathbb{x}}^*$ pozostáva z mesačných hodnôt $\mathbb{x}^*_m$, ktoré môžu byť vypočítané ako $\mathbb{x}^*_m = \sum_{\mu=1}^{m} x^*_\mu$. Z tejto definície vyplýva nasledujúca rovnosť:

$$\mathbb{x}^*_m = \sum_{\mu=1}^{m} \sum_{t \in \mathbb{T}} w_t x_{t,\mu} = \sum_{t \in \mathbb{T}} w_t \sum_{\mu=1}^{m} x_{t,\mu} = \sum_{t \in \mathbb{T}} w_t \mathbb{x}_{t,m}, m = 1, \dots, 12.$$

Reprezentatívne relatívne kumulatívne čerpanie tak môže byť vyjadrené ako vážený priemer relatívnych kumulatívnych čerpaní pre výber rokov.

V druhom kroku je profil $\overline{\mathbb{x}}^*$ použitý na výpočet odhadu $\mathbb{y}_{t_C}$. Výpočet pritom vychádza zo skutočnosti, že relatívne kumulatívne čerpanie môže byť interpretované ako podiel koncoročného objemu vyčerpaného k danému mesiacu. Z toho vyplýva nasledujúci vzorec pre odhadovanú úroveň $\hat{\mathbb{y}}^R_{t_{C,M}}$:

$$\hat{\mathbb{y}}^R_{t_{C,M}} = \frac{\mathbb{y}_{t_C,M}}{\mathbb{x}^*_M}. \tag{8}$$

Vypočítaná hodnota $\hat{\mathbb{y}}^R_{t_{C,M}}$ je označená ako **pravidelný odhad**, pričom jej interpretácia je jednoznačná: očakávaná úroveň čerpania na konci roka vychádza z aktuálne pozorovanej hodnoty čerpania $\mathbb{y}_{t_C,M}$, pričom predpokladaný rast v zostávajúcich mesiacoch zodpovedá priemernému vývoju v predchádzajúcich rokov zachytenému v reprezentatívnom profile $\mathbb{x}^*_M$.

Rovnica (8) predstavuje základný stavebný prvok pre výpočet odhadu pravidelných položiek. Zároveň však je pri jej použití nezriedka pozorovaná nadmerná volatilita odhadov v priebehu roka. Konkrétne platí, že odhady pre niektoré položky sú veľmi citlivé aj na malé zmeny v mesačných čerpaniach. Tento problém je obzvlášť relevantný pre časové rady, kde je hlavný podiel čerpania typicky zaznamenaný v závere roka. Takýto vývoj sa prejavuje vo veľmi malých hodnotách reprezentatívneho profilu pre kumulatívne relatívne čerpania $\mathbb{x}^*_m$ v mesiacoch na začiatku roka.

Aby sa predišlo prehnane výrazným zmenám medzi mesiacmi, vypočítaný odhad je upravený spôsobom, ktorý vyhladzuje medzimesačný vývoj prognózovaných hodnôt. Použitý prístup ukotvuje odhadované hodnoty k informáciám z vládneho rozpočtového rámca pre aktuálny rok alebo k minuloročným výsledkom pre príslušné položky rozpočtu. Zapracovanie je realizované cez doplnenie pravidelného odhadu vypočítaného vyššie uvedeným postupom hodnotami schváleného alebo upraveného rozpočtu zverejnenými v systéme RIS MUR, prípadne hodnotami z minulého roka indexovanými cez pravidlá základného scenára.

Odhad, ktorý vo výpočte pracuje s informáciami zo schváleného rozpočtu, sa nazýva **odhad vyvážený rozpočtom**, pričom je označený $\hat{\mathbb{y}}^B_{t_{C,M}}$ a jeho výpočet je daný vzťahom

$$\hat{\mathbb{y}}^B_{t_{C,M}} = \omega_M \, \hat{\mathbb{y}}^R_{t_{C,M}} + (1 - \omega_M) \, \mathbb{y}^B_{t_C}. \tag{9}$$

V rovnici (9), premenná $\mathbb{y}^B_{t_C}$ vyjadruje hodnotu príslušnej položky v rozpočte schválenom na aktuálny rok a ω_M predstavuje koeficient váženia, ktorý závisí od mesiaca v roku a odzrkadľuje vlastnosti príslušného reprezentatívneho profilu, pričom presný výpočet je uvedený neskôr.

Analogicky, **odhad vyvážený upraveným rozpočtom** označuje prognózu, ktorá vo výpočte zohľadňuje informácie o úpravách rozpočtu. Tento odhad je označený $\hat{\mathbb{y}}^A_{t_{C,M}}$ a jeho výpočet je daný nasledovne:

$$\hat{\mathbb{y}}^A_{t_{C,M}} = \omega_M \, \hat{\mathbb{y}}^R_{t_{C,M}} + (1 - \omega_M) \, \mathbb{y}^A_{t_{C,M}}. \tag{10}$$

Premenná $\mathbb{y}^A_{t_{C,M}}$ predstavuje príslušnú hodnotu upraveného rozpočtu, pričom na rozdiel od schváleného rozpočtu závisí od mesiaca M, keďže sa v čase môže meniť[14].

V tomto bode je potrebné zadefinovať spôsob parametrizácie hodnôt pre koeficient váženia ω_M. Keďže cieľom je zmierniť citlivosť mesačných odhadov na prudké zmeny v úrovni čerpania, váhy by

[14] V prípade novelizácie zákona o štátnom rozpočte sa môže meniť aj hodnota schváleného rozpočtu pre jednotlivé položky. Na druhej strane, pri novelizáciách počas predchádzajúcich rokov (2020 až 2022) bola úprava realizovaná v malom počte položiek (predovšetkým v rezervách štátneho rozpočtu), a až následne prišlo k presunu do príslušných príjmových a výdavkových položiek v rámci úprav rozpočtu (cez rozpočtové opatrenia). Z tohto dôvodu aktuálny prístup pri novelizácii nemení údaje vstupujúce do výpočtu odhadu vyváženého rozpočtom.

mali byť zostavené tak, aby zohľadnili dynamiku profilu v priebehu roka. Pre mieru odozvy pravidelného odhadu na zmeny v čerpaní je rozhodujúca úroveň relatívneho kumulatívneho čerpania v reprezentatívnom profile (rovnica (8)), ktorá je v tomto vyhodnotení porovnávaná s profilom

rastúcim rovnomerne v priebehu roka. Vo výsledku je koeficient váženia určený nasledovne:

$$\omega_M = \frac{\mathbb{x}^*_M}{M/_{12}} \text{ for } \mathbb{x}^*_M \leq \frac{M}{12}. \tag{11}$$

Zdôvodnenie pre tento vzťah je jednoznačné: čím nižšie je relatívne kumulatívne čerpanie v reprezentatívnom profile v danom mesiaci, tým vyššia váha by mala byť priradená vyvažujúcemu členu v rovnici, t.j. úrovni schváleného alebo upraveného rozpočtu.

Box 4: Príklad výpočtu koeficientov váženia pre upravené odhady

Na ilustráciu výpočtu koeficientov váženia poslúži modelový príklad s časovým radom, ktorého reprezentatívny profil má mesačné čerpania vo výške 1 mil. eur prvých jedenásť mesiacov v roku a 19 mil. eur v dvanástom mesiaci. T.j. $y^*_m = 1$ pre $m = 1, \dots, 11$ a $y^*_{12} = 19$. Z uvedeného vyplýva, že relatívne čerpania sú na úrovniach $x^*_m = \frac{1}{30}$ pre $m = 1, \dots, 11$ a $x^*_{12} = \frac{19}{30}$ a následne kumulatívne relatívne čerpania pre prvých jedenásť mesiacov sú $\mathbb{x}^*_m = \frac{m}{30}$. Zároveň platí, že v aktuálnom roku t_C je schválený rozpočet pre túto položku vo výške $\mathbb{y}^B_{t_C} = 32$.

Čerpania počas prvých piatich mesiacov dosahovali úrovne 1 mil. eur, avšak v šiestom mesiaci prišlo k čerpaniu 3 mil. eur, čo predstavuje navýšenie 2 mil. eur oproti hodnote v reprezentatívnom profile. Vyjadrené matematicky $y_{t_C,m} = 1$ pre $m = 1, \dots, 5$ a $y_{t_C,6} = 3$.

Keďže $\mathbb{y}_{t_C,6} = 8$ a $\mathbb{x}^*_6 = \frac{6}{30} = \frac{1}{5}$, pravidelný odhad vypočítaný podľa vzorca (8) je $\hat{\mathbb{y}}^R_{t_C,6} = 40$. Tento odhad je výrazne navýšený v porovnaní s reprezentatívnym profilom (o 33 %) aj so schváleným rozpočtom (o 25 %).

Pre porovnanie sa vypočíta odhad vyvážený rozpočtom. Rovnica (11) stanovuje koeficient váženia vo výške $\omega_6 = \frac{2}{5}$. Pomocou rovnice (9) je možné vypočítať odhadovanú úroveň $\hat{\mathbb{y}}^B_{t_C,6} = \frac{2}{5} \times 40 + \frac{3}{5} \times 32 = 35.2$. Tento odhad je v porovnaní s pravidelným odhadom konzervatívnejší, od reprezentatívneho profilu aj schváleného rozpočtu sa líši v menšej miere (o 17 %, resp. 10 %).

V aktuálnom postupe sa predvolene používa odhad vyvážený upraveným rozpočtom. Z pohľadu požadovaných vlastností odhadu vyhovuje tento variant v najvyššej miere. V porovnaní s pravidelným odhadom je menej citlivý na výrazne výkyvy v mesačných čerpaniach. Na druhej strane, oproti odhadu vyváženému schváleným rozpočtom zohľadňuje aj aktuálne informácie, ktoré sú k dispozícii priebežne v rámci úprav rozpočtu.

4.3. Výpočet odhadu pre nepravidelné časové rady

V prípade odhadovania vývoja nepravidelného časového radu je potrebné použiť alternatívny spôsob výpočtu. Z definície pravidelnosti položiek rozpočtu je zrejmé, že ide o časový rad s vysokou mierou zmien v profiloch medzi rokmi. Táto variabilita sa prejavuje v absencii reprezentatívneho profilu, čo neumožňuje zohľadniť „typický“ vývoj danej položky v prognózovaní. Príkladom nepravidelných časových radov sú kapitálové výdavky, ktoré sú charakteristické relatívne vysokými úhradami, ktorých časovanie v priebehu roka je nepravidelné, keďže vyplýva z povahy príslušných investičných projektov.

Odhady pre viaceré z nepravidelných položiek rozpočtu sú pripravované v rámci expertných prognóz, ktoré sú podrobnejšie popísané v kapitole 4.4. Zároveň platí, že vzhľadom na veľký počet časových radov pokrývajúcich hotovostné príjmy a výdavky subjektov verejnej správy, ktoré vstupujú do

základnej metódy odhadu, nie je možné zostavovať expertnú prognózu pre všetky nepravidelné položky. Z tohto dôvodu je navrhnuté všeobecné pravidlo, ktoré určuje odhadovanú hodnotu koncoročného čerpania pre všetky položky s nepravidelným vývojom, ktoré nespadajú pod krytie expertných prognóz. Táto hodnota sa nazýva **nepravidelný odhad** a označuje sa $\hat{\mathbb{y}}^{NR}_{t_C,M}$.

Pre príjmové a výdavkové položky, kde je k dispozícii informácia o úpravách rozpočtu, je nepravidelný odhad určený ako príslušná úroveň upraveného rozpočtu $\hat{\mathbb{y}}^{NR}_{t_C,M} = \mathbb{y}^{A}_{t_C,M}$. Tieto informácie sú aktuálne k dispozícii pre hotovostné príjmy a výdavky štátneho rozpočtu. Pred rokom 2023 zahŕňali výkazy vstupujúce do základnej metódy úroveň upravených rozpočtov pre všetky subjekty, avšak aktuálne výkazy CKS tieto údaje neobsahujú. Z toho dôvodu je pre príjmové a výdavkové položky subjektov VS mimo štátneho rozpočtu nepravidelný odhad určený ako $\hat{\mathbb{y}}^{NR}_{t_C,M} = \mathbb{y}_{t_C-1} \times g$, kde $\mathbb{y}_{t_C-1}$ je úroveň čerpania v predchádzajúcom roku, a g je indexačné pravidlo vychádzajúce z pravidiel zostavenia základného scenára popísaných v štúdii (Bugyi, 2015).

Je zrejmé, že pravidlá používané pre stanovenie nepravidelného odhadu sú výrazne zjednodušené, čo vytvára predpoklady pre nepresnosti v odhade. Z tohto dôvodu je potrebné priebežne vyhodnocovať vývoj odhadovaných úrovní pre tieto položky a skúmať prípadné výraznejšie rozdiely voči rozpočtu.

4.4. Expertné prognózy

V predchádzajúcich častiach bola podrobne popísaná základná metóda tvorby odhadu, ktorá vychádza z údajov vo výkazoch CKS, hlásení Štátnej pokladnice a zostáv RIS MUR. Ak však bolo ukázané v časti 2.2, informácie o vývoji hospodárenia v rôznych častiach verejnej správy sú zhromažďované a vykazované aj v ďalších zdrojoch údajov. Zároveň platí, že pre niektoré príjmové a výdavkové položky rozpočtu nepostačuje pohľad na hotovostnej báze, keďže výsledné zaznamenanie v metodike ESA 2010 pri nich zahŕňa úpravu časového rozlíšenia, čo si vyžaduje alternatívny prístup k základnej metódy. Tieto dva faktory, doplňujúce údaje a potreba dodatočných úprav, viedli k doplneniu expertných prognóz do postupu zostavenia odhadu. Nasledujúca časť obsahuje ich stručný prehľad.

4.4.1. Daňové a odvodové príjmy

Dane a odvody predstavujú hlavnú časť príjmov verejnej správy. Expertné prognózy sú pripravované pre daňové a odvodové príjmy v rozsahu posudzovanom Výborom pre daňové prognózy (VpDP)[15], ktorý pokrýva približne 30 typov daní a odvodov vyberaných viacerými subjektami VS[16]. Najvyšší podiel daňových príjmov, vrátane DPH, DPPO a spotrebných daní, je príjmom štátneho rozpočtu. Príjmom Sociálnej poisťovne sú sociálne odvody od ekonomicky aktívneho obyvateľstva (EAO) a dlžné, zdravotné poisťovne vyberajú zdravotné odvody od EAO. Príjmom samospráv sú miestne dane tvorené daňou z nehnuteľností a za špecifické služby, zároveň sa im zo štátneho rozpočtu postupuje podiel na

[15] Podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti je Výbor pre daňové prognózy je spolu s Výborom pre makroekonomické prognózy poradným orgánmi ministra financií, ktoré minimálne dvakrát ročne vypracúvajú prognózy vývoja makroekonomiky a daňových a odvodových príjmov.

[16] VpDP sa zameriava na prognózy daňových a odvodových príjmov podľa ekonomickej klasifikácie. V klasifikácii ESA je množina daňových príjmov a sociálnych príspevkov širšia (obsahuje napr. príjmy sociálneho systému ozbrojených zložiek, príjem z poistného plateného štátom alebo imputované poistné), avšak odhad pre dodatočné položky je pripravovaný v rámci základnej metódy resp. iných expertných prognózy (poistné platené štátom v rámci zdravotníctva).

výnose DPFO. Príjem z daňových príjmov vykazujú aj Environmentálny fond (poplatok za uloženie odpadov) a samostatné účty (odvod z PZP) [17].

Samostatné daňové prognózy boli dôležitou činnosťou RRZ už od jej vzniku, čo súvisí predovšetkým jej členstvom vo VpDP. Tento daňový výbor sa okrem daňových prognóz zaoberá aj kvantifikáciami legislatívnych opatrení, ktoré sú následné používané v rámci procesu zostavovania rozpočtu. Účasť na činnosti VpDP umožňuje RRZ zúčastňovať sa diskusií a hodnotenia ohľadom daňových prognóz vstupujúcich do strednodobého fiškálneho rámca, čo vyžaduje vysokú úroveň expertízy v tejto oblasti.

Prognózy daňových príjmov sú zostavované predovšetkým na základe údajov poskytovaných FS SR, či už na agregátnej (mesačné hlásenia o plnení) alebo individuálnej (daňové priznania) úrovni. Príjem zo sociálnych odvodov je odhadovaný na základe výkazov SP, rovnako pri zdravotných odvodoch sú používané výkazy ZP. Pre prognózy výnosu niektorých daní sú dôležitým zdrojom údajov aj priebežný vývoj zaznamenaný v dátových vstupoch pre základnú metódy – výkazy CKS, denné hlásenia ŠP a zostavy RIS MUR. V neposlednom rade prognózy daňových a odvodových príjmov stavajú na predpokladoch o makroekonomickom vývoji, ktoré predovšetkým v prvej polovici roka slúžia ako indikátor očakávaného plnenia výnosov.

4.4.2. Vybrané nedaňové príjmy

Druhou oblasťou, v ktorej sú v rámci rozpočtového semaforu pripravované expertné prognózy, sú vybrané nedaňové príjmy. Ide predovšetkým o položky, ktoré sú posudzované VpDP spolu s daňovými príjmami: dividendy, príjem z predaja emisných kvót, tržby NDS a odvod z hazardných hier.

Pri prognóze výnosu z dividend sa používajú údaje z účtovných závierok spoločností s majetkovou účasťou štátu. Hotovostné plnenie tu neposkytuje dostatočnú informáciu, keďže príjem z riadnych dividend, ktoré sú zaznamenané v salde hospodárenia VS, musí podľa metodiky ESA 2010 vychádzať z riadnej hospodárskej činnosti príslušnej spoločnosti.

Prognóza príjmu z predaja emisných kvót je založená na údajoch o vývoji burzových cien emisných povoleniek a na predpokladoch o množstve kvót predaných v rámci aukcií.

Príjmy z tržieb NDS (cestné mýto a diaľničné známky) a odvod z hazardných hier umožňujú vzhľadom na svoju povahu využitie údajov o hotovostnom čerpaní zo základných zdrojov dát. Keďže však ide o položky posudzované VpDP, ktoré boli zároveň v nedávnej minulosti predmetom viacerých legislatívnych zmien (navýšenie cien diaľničných známok, navýšenie sadzby za odvod z hazardu), sú predmetom expertných prognóz.

4.4.3. Výdavky Sociálnej poisťovne

Okrem daní a odvodov a vybraných nedaňových príjmov sú predmetom VpDP aj vybrané výdavky Sociálnej poisťovne. Konkrétne ide o dôchodkové dávky zo starobného a invalidného poistenia,

[17] V minulosti boli dane súčasťou príjmov aj pre štátne finančné aktíva (osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach do roku 2023) a Rozhlas a televíziu Slovenska (úhrada za služby verejnosti poskytované RTVS, tzv. koncesionárske poplatky).

nemocenské dávky a dávka v nezamestnanosti[18]. Ide o dominantnú časť verejných výdavkov na sociálnu oblasť, ktorá počnúc rokom 2023 prekračuje úroveň 9 % HDP.

Prognóza vývoja týchto výdavkov je zostavovaná na základe priebežného čerpania zaznamenávaného vo výkazoch o príjmoch a výdavkoch SP. V porovnaní s výkazmi CKS ide o zdroj údajov s podrobnejšou štruktúrou týchto položiek ako aj so včasnejším zverejnením.

Prognózy dôchodkových výdavkov vytvorené v prvom polroku vychádzajú zo skutočných výdavkov predchádzajúceho roka, pričom pre odhad výdavkov v bežnom roku sa zohľadní skutočná miera valorizácie, rast aktuálnej dôchodkovej hodnoty, vznik a zánik dôchodkových dávok a iné vplyvy[19]. Prognózy vytvorené v druhom polroku vychádzajú z porovnania výsledkov postupu uvedeného v predchádzajúcej vete a prognózy založenej na extrapolácii priebežného čerpania v bežnom roku. Prognóza 13. dôchodkov[20] vychádza z mikrosimulácie založenej na individuálnych údajoch SP a predpoklade o vývoji počtu dôchodcov.

Nemocenské dávky a dávky v nezamestnanosti sú prognózované na hotovostnej báze, pri dávkach zo starobného a invalidného poistenia je potrebné zohľadniť aj časové rozlíšenie, ktoré súvisí s harmonogramom vyplácania týchto dávok na prelome kalendárneho roka[21].

4.4.4. Sociálne dávky ÚPSVaR

V rámci sociálnej oblasti sú okrem výdavkov Sociálnej poisťovne expertne posudzované aj dávky vyplácané Úradom práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR). Ide o štátne sociálne dávky (najmä prídavok na dieťa, rodičovský príspevok, príspevok pri narodení dieťaťa alebo náhradná rodinná starostlivosť), ďalej pomoc v hmotnej núdzi, kompenzácie ťažko zdravotne postihnutým[22] a nesystémové dávky hradené štátom.

Vstupom do prognózy vývoja týchto výdavkov sú verejne dostupné výkazy ÚPSVaR, ktoré obsahujú priebežné informácie o čerpaní jednotlivých dávok v podrobnejšom členení v porovnaní s výkazmi CKS. Z hľadiska časového rozlíšenia nevyžadujú tieto položky špeciálnu úpravu, keďže sú v metodike ESA 2010 zaznamenávané na hotovostnej báze.

Výdavky na doplatky do minimálneho dôchodku sa prognózujú mikrosimuláciou založenou na individuálnych údajoch SP a skutočných výdavkoch v predchádzajúcom roku.

---

18 Expertné prognózy pokrývajú aj vývoj dávky z úrazového postenia, ktorá však nie je predmetom VpDP.

19 Ide najmä o fiškálne dopady legislatívnych zmien, alebo iné faktory s výrazným fiškálnym dopadom, najmä vplyv nadpriemerného počtu odchodov do predčasného dôchodku.

20 Nakoľko v dávke 13. dôchodku došlo k zásadným legislatívnym zmenám v roku 2024, prognóza sa nemohla opierať o skutočné plnenie výdavkov v predchádzajúcich obdobiach.

21 V prípade prieniku so sviatočnými dňami resp. víkendom sú výplatné termíny posúvané na posledný pracovný deň pred daným termínom. Na prelome kalendárneho roka to v niektorých situáciách môže znamenať presun veľkého objemu výdavkov medzi rokmi. Metodika ESA 2010 vyžaduje časové rozlíšenie týchto výdavkov tak, aby boli zaznamenané v tom roku, ktorému prislúchajú.

22 Strednodobá prognóza výdavkov na kompenzácie ŤZP je podrobne popísaná v Metodike projekcie výdavkov a príjmov dlhodobej starostlivosti.

4.4.5. Verejné zdravotníctvo

Verejné zdravotníctvo je dôležitou súčasťou verejných financií na Slovensku. V rámci rozpočtového semaforu sa expertné prognózy zameriavajú na dve hlavné oblasti: výdavky verejného zdravotného poistenia (VZP) a hospodárenie verejných zdravotníckych zariadení.

Na výdavkoch VZP sa podieľajú tri zdravotné poisťovne. Najväčšia z nich je štátna a jej hospodárenie je v plnej miere súčasťou verejných financií. Na druhej strane, pre dve súkromné zdravotné poisťovne sa do hospodárenia verejnej správy započítavajú iba transakcie spojené s VZP. Súčasťou výkazov CKS je iba hospodárenie štátnej zdravotnej poisťovne, z tohto dôvodu je pre prognózovanie potrebné využívať doplňujúce zdroje údajov. Výkazy o príjmoch a výdavkoch zdravotných poisťovní obsahujú podrobné informácie vo priebežnom vývoji ich hospodárenia, pričom podrobná štruktúra umožňuje odčlenenie položiek, ktoré nie sú súčasťou hospodárenia verejnej správy.

Najdôležitejšou časťou výdavkov VZP sú výdavky na zdravotnú starostlivosť uhrádzané poskytovateľom zdravotnej starostlivosti. V rámci prognózovania tejto položky je okrem hotovostného čerpania potrebné zohľadňovať aj zmenu stavu pohľadávok a záväzkov, keďže koncoročný výsledok sa v zaznamenaní časovo rozlišuje. Okrem výdavkov na zdravotnú starostlivosť sú expertné prognózy v rámci výdavkov VZP zostavované aj pre niektoré objemovo menšie položky v rámci hotovostných výdavkov (výdavky ZP na dane a poplatky, úhrada za správu VZP, prevádzkové výdavky ZP). V neposlednom rade sa odhad pripravuje pre sumu transferu vyplateného akcionárom súkromných ZP, čo je finančná operácia mimo ekonomických transakcií aj položiek časového rozlíšenia, ktorá však v metodike ESA 2010 vstupuje do salda hospodárenia VS.

Druhou dôležitou časťou verejného zdravotníctva je hospodárenie zdravotníckych zariadení zriaďovaných štátom alebo samosprávou. Hotovostné hospodárenie je súčasťou výkazov CKS, napriek tomu sa na zostavenie odhadu používajú expertné prognózy z dôvodu presnejšieho zachytenia vplyvu prijatých opatrení. Nad rámec hotovostných príjmov a výdavkov sa samostatne monitoruje vývoj záväzkov zdravotníckych zariadení voči Sociálnej poisťovni ako aj súkromným dodávateľom. Nárast záväzkov voči SP nemá vplyv na saldo hospodárenia VS, lebo zodpovedá nárastu pohľadávok SP v rovnakej výške. Na druhej strane, nárast záväzkov voči súkromným dodávateľom dlhodobo vo výraznej miere navyšuje schodok verejných financií. Prognóza rastu záväzkov zdravotníckych zariadení vychádza z údajov zahrnutých v reporte stavu záväzkov univerzitných a fakultných nemocníc.

4.4.6. Osobné výdavky štátneho rozpočtu

Údaje o čerpaní výdavkov na mzdy a poistné zamestnancov kapitol štátneho rozpočtu sú zaznamenané vo výkazoch CKS ako aj v hláseniach Štátnej pokladnice, čo umožňuje výpočet odhadu pomocou základnej metódy. Dôvodom pre použitie expertnej prognózy sú valorizácie platových taríf na základe kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa pre zamestnancov vo verejnej správe, ktoré plošne navyšovali mzdy aj v priebehu roku[23].

Uvedené zmeny zásadným spôsobom ovplyvnili profil čerpania, čo znížilo presnosť odhadu pri použití základnej metódy. Expertný odhad koncoročného čerpania pritom umožňuje zohľadnenie časového

[23] V roku 2022 sa platy zamestnancov v štátnej správe zvýšili o 3 % od 1. júla, následne v roku 2023 prišlo k nárastu o 7 % od 1. januára a ďalšiemu navýšeniu o 10 % od 1. septembra.

hľadiska valorizácie. Zároveň platí, že ak bude vývoj v osobných výdavkoch v nasledujúcich rokoch rovnomernejší, odhad môže byť vypočítaný základnou metódou bez potreby expertného vstupu.

4.4.7. Kapitálové výdavky štátneho rozpočtu

Ďalšou z oblastí verejných financií, kde je odhad zostavovaný pomocou expertnej prognózy, sú kapitálové výdavky štátneho rozpočtu. Výdavky na obstarávanie kapitálových aktív ako aj kapitálové transfery sú často realizované nepravidelnými platbami vo výraznom objeme, na základe čoho nie sú príslušné časové rady vyhodnotené ako pravidelné. Zároveň úpravy rozpočtu môžu zodpovedať skôr uvoľňovaniu zdrojov do rozpočtu než realistickým očakávaniam o čerpaní, čo znižuje presnosť aj pre postup používaný pre odhad nepravidelných položiek.

Nad rámec štandardných zdrojov je potrebné zohľadňovať aj dodatočné informácie zverejnené v rámci rozpočtových opatrení o presune zdrojov medzi rokmi. Rozpočtové pravidlá na Slovensku totiž umožňujú presun zdrojov určených na kapitálové výdavky medzi rokmi tak, aby mohli byť dočerpané v priebehu dvoch rokov nasledujúcich po roku, v ktorom boli pôvodne rozpočtované. Táto možnosť na jednej strane umožňuje odloženie aktuálne plánovaných projektov, na druhej strane čerpanie výdavkov nad rámec aktuálneho rozpočtu[24].

Expertná prognóza kapitálových výdavkov zohľadňuje objem zdrojov nečerpaných v predchádzajúcich rokoch. Očakávaná miera čerpania týchto výdavkov vychádza z priemerných podielov v predchádzajúcich rokoch. Zároveň odhad predpokladá nečerpanie časti aktuálnych výdavkov a ich presun do nasledujúcich rokov. Postup je podrobnejšie popísaný v komentári (Medveď, 2023).

Špecifický prístup si vyžaduje príprava odhadu pre kapitálové výdavky čerpané v rezorte obrany, ktorých prevažná časť prislúcha objemovo rozsiahlym obstaraniam vojenskej techniky. Podľa metodiky ESA 2010 sú tieto výdavky započítané do bilancie VS až v čase ich dodania, nie v čase hotovostnej úhrady preddavkových platieb. Z tohto dôvodu priebežné hotovostné čerpanie neposkytuje presnú informáciu o akruálnych výdavkov v aktuálnom roku. Odhad výdavkov je zostavovaný na základe harmonogramu dodávok vojenskej techniky pre jednotlivé projekty[25].

4.4.8. Samosprávy

Samosprávy tvorené obcami a VÚC predstavujú ako miestna verejná správa dôležitú časť sektora VS. Úroveň ich príjmov a výdavkov dosiahla v roku 2023 8,6 % HDP a predstavovala 20 %, resp. 18 % z celkovej úrovne príjmov a výdavkov VS. Inštitucionálne sú samosprávy na Slovensku delené na dva typy: 2927 obcí (vrátane mestských častí) a osem vyšších územných celkov (VÚC).

Príjmy samospráv pramenia z troch zdrojov. Daňové príjmy, pozostávajúce z miestnych daní a poukázaného podielu z DPFO, a vybrané nedaňové príjmy sú dopĺňané transfermi platenými zo štátneho rozpočtu a od iných subjektov VS. Na výdavkovej strane samosprávy financujú významnú časť verejných služieb, predovšetkým regionálne školstvo (obce zriaďujú materské a základné školy, VÚC

[24] Po novele zákona o rozpočtových pravidlách (s účinnosťou od 1.8.2024) sa presuny podľa §8 umožňujú len pre eurofondy, spolufinancovanie a zahraničné granty, čiže popísaný expertný prístup sa počnúc rokom 2025 nebude dať aplikovať. Nový postup bude pripravený a zahrnutý do verzie metodiky pripravenej pre rok 2025.

[25] Prehľad stavu realizácie jednotlivých projektov na začiatku roku 2024 bol zverejnený v rámci analytického blogu KRRZ.

stredné školy), ďalej vybrané sociálne služby, miestnu dopravu, ako aj rozvoj a udržiavanie miestnej infraštruktúry.

Vývoj hotovostných príjmov a výdavkov samospráv je reportovaný v rámci výkazov CKS na štvrťročnej báze, čo by umožňovalo využiť základnú metódu tvorby odhadu bez potreby expertného hodnotenia. Vykazované údaje však v sebe často obsahujú nepresnosti, najmä z pohľadu zaznamenávania zdrojových klasifikácií, ktoré komplikujú použitie štandardného postupu. Zároveň si niektoré časti hospodárenia samospráv (regionálne školstvo, sociálne služby) vyžadujú podrobnejšie posudzovanie vzhľadom na časté legislatívne zmeny. Z tohto dôvodu sú pre hospodárenie obcí a VÚC zostavované expertné prognózy, ktoré pracujú na vyššej úrovni členenia ekonomickej klasifikácie, aby predišli problémom zo zmenami v zaznamenávaní.

4.4.9. EÚ fondy, spolufinancovanie a Plán obnovy a odolnosti

Odhad pre vývoj príjmov a výdavkov financovaných zo zdrojov EÚ resp. spolufinancovania nie je počítaný základnou metódou, lebo čerpanie vo výkazoch CKS je nepravidelné vo veľkých objemoch. Platí to predovšetkým pre prijaté granty a výdavky na investície, ale nerovnomerné profily čerpania je možné pozorovať aj pri bežných výdavkoch. Objem čerpania je totiž vo väčšej miere závislý od fázy príslušného projektu v rámci aktuálneho programového obdobia než od mesiaca v roku.

Expertné prognózy pre EÚ fondy a spolufinancovanie stavajú na pozorovaní, že na rozdiel od nerovnomerného vývoja na úrovni podpoložiek ekonomickej klasifikácie je vývoj na úrovni hlavných kategórií približne rovnaký pre jednotlivé fondy v každom roku. Odhad je tak zostavovaný systémom zhora dolu. V prvom kroku je odhadnuté koncoročné čerpanie celkovej úrovne príjmov a výdavkov pre jednotlivé fondy a súvisiace spolufinancovanie. Následne v druhom kroku sú tieto agregátne hodnoty rozpočítané do podrobnejšieho členenia na základe štruktúry v predchádzajúcich rokoch.

4.4.10. Úrokové náklady spojené so správou štátneho dlhu

Hrubý dlh VS Slovenska dosiahol na konci roku 2023 úroveň 56,1 % HDP, pričom výhľad v najbližšom období predpokladá ďalší nárast. Dôsledkom vysokej úrovne zadlženia ako aj rastúcich úrokových sadzieb ECB sú zvyšujúce sa výdavky na úroky spojené so správou tohto dlhu. V metodike ESA 2010 úrokové náklady nie sú započítané do salda hospodárenia VS na hotovostnom princípe, ale sú časovo rozlíšené v objeme zodpovedajúcom financovaniu existujúceho verejného dlhu podľa jednotlivých typov dlhových nástrojov a parametrov. Z tohto dôvodu výkazy CKS nepostačujú na výpočet odhadu pre túto položku, vyžadujú sa dodatočné zdroje informácií.

Dôležitým zdrojom údajov pre expertnú prognózu úrokových nákladov je emisný plán zostavovaný Agentúrou pre riadenie dlhu a likvidity (ARDAL), ktorý obsahuje informácie o minulých aj plánovaných emisiách štátnych dlhopisov a úverov spolu s ich parametrami (ide predovšetkým o úrokovú sadzbu, typ a frekvenciu kupónu, dobu splatnosti, ako aj požadovanú výnosnosť zo strany investorov) ako aj o plánovanej úrovni hotovostnej rezervy. Na základe týchto informácií je zostavený odhad vývoja úrovne hrubého a čistého dlhu VS súbežne s očakávanými úrovňami úrokových nákladov. V priebehu roku sa tento odhad spresňuje na základe zrealizovaných emisií dlhových nástrojov (hlavným zdrojom je mesačný report zverejňovaný ARDAL v prvých dňoch po skončení každého mesiaca).

5. Spracovanie výstupov

V tejto kapitole sú popísané záverečné kroky realizované pri príprave odhadu koncoročného hospodárenia VS s cieľom zabezpečiť konzistentnosť so štandardmi zaznamenania podľa metodiky ESA 2010. Prvá časť predstavuje záverečné úpravy čiastkových odhadov vypočítaných pre jednotlivé položky rozpočtu na hotovostnej báze tak, aby boli konzistentné s akruálnym zaznamenaním. V druhej časti je podrobne popísaný proces konsolidácie transferov medzi subjektmi verejnej správy. Napokon tretia časť obsahuje popis iných úprav vyplývajúcich z metodiky ESA 2010.

5.1. Akruálne zaznamenanie hotovostných odhadov

Zdroje údajov vstupujúce do základnej metódy tvorby odhadu obsahujú informácie o vývoji hospodárenia na hotovostnej báze. Inými slovami, hodnoty mesačných alebo štvrťročných úrovní čerpania sú zostavené z pohybov hotovosti na účtoch počas príslušného obdobia. Následne platí, že výstupom zo základnej metódy tvorby odhadu je očakávaná hodnota koncoročného čerpania na hotovostnej báze.

Metodika ESA 2010 vyžaduje, aby bilancia hospodárenia VS bola vyjadrená podľa akruálneho princípu, t.j. s časovým rozlíšením príjmov a výdavkov. Tento princíp vyžaduje, aby transakcie boli zaznamenané v období zodpovedajúcom príslušnej ekonomickej aktivite. Z tohto dôvodu tak odhady hotovostných príjmov a výdavkov musia byť upravené, aby boli konzistentné s týmito predpokladmi.

Pre väčšinu položiek v rozpočte nie je potrebné realizovať úpravu časového rozlíšenia, keďže časovanie ekonomickej aktivity je totožné s realizáciou hotovostnej platby. Rozdiely medzi hotovostnou a akruálnou bázou, ktoré vyžadujú špeciálnu úpravu, vznikajú predovšetkým pri daňových a odvodových príjmoch, ďalej príjmoch z dividend a úrokových výnosoch a nákladoch[26]. Tieto úpravy sú stručne popísané v nasledujúcich odsekoch, pričom podrobnejší postup je dostupný v časti II v manuáli (Eurostat, 2016)[27].

Časové rozlíšenie daňových a odvodových príjmov je počítané súbežne s odhadom hotovostného plnenia v rámci príslušných expertných prognóz (podkapitola 4.4.1). Dôležitý koncept predstavuje metóda „časovo posunutej hotovosti“, ktorá pracuje s rozdielmi medzi časom akruálneho zaznamenania daňového príjmu a časom príslušnej hotovostnej platby. Tieto rozdiely sú charakteristické pre jednotlivé typy daní, pričom závisia na priemernej dobe, ktorá uplynie medzi zdaňovanou ekonomickou aktivitou a úhradou príslušnej dane.

Je dôležité poznamenať, že časová úprava sa netýka všetkých typov daní a odvodov. Napríklad výnos dane z príjmov právnických osôb je stanovený na základe uhradených preddavkov a vyrovnaní za príslušný fiškálny rok, alebo daň z príjmov vyberaná zrážkou alebo miestne dane, kde je akruálny výnos rovný hotovostnému plneniu.

Druhá príjmová položka s výraznou mierou úpravy časového rozlíšenia je príjem z dividend platených spoločnosťami s majetkovou účasťou štátu. Princípy metodiky ESA 2010 požadujú, aby bol príjem

[26] Uvedené položky predstavujú príjmy a výdavky verejnej správy s najvýraznejším rozsahom úprav časového rozlíšenia. Zmena medzi hotovostným a akruálnym zaznamenávaním sa však týkajú aj iných položiek, napr. výdavkov na zdravotnú starostlivosť, výdavkov na starobné a invalidné dôchodky alebo odvodu do EÚ.

[27] Dostupný online: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/w/ks-gq-23-002

z prijatých dividend zaznamenaný do obdobia prislúchajúceho rozhodnutiu valného zhromaždenia príslušnej spoločnosti o výplate dividend z prevádzkového zisku. V prípade posunu hotovostnej úhrady do iného fiškálneho roku, prípadne ak ide o úhradu dividend nad rámec zisku z prevádzkovej činnosti, je potrebné tieto dodatočné príjmy vylúčiť z akruálneho výnosu[28]. Výsledná výška úpravy nad rámec hotovostného plnenia je odhadovaná predovšetkým na základe zverejnených zápisníc z valných zhromaždení ako aj dodatočných informácií Ministerstva hospodárstva.

V neposlednom rade je akrualizačná úprava realizovaná pre úrokové výnosy a náklady spojené so správou štátneho dlhu. Pravidlá ESA 2010 vyžadujú, aby úrok bol zaznamenaný ako neprerušene plynúci počas obdobia splatnosti príslušnej istiny[29]. V tomto prípade tak úprava časového rozlíšenia zosúlaďuje hotovostné úhrady úrokov s ich akruálnym ohodnotením. Prognóza týchto položiek je zostavená v rámci expertných prognóz pre úrokové náklady (časť 4.4.10).

5.2. Konsolidácia

Konsolidácia ako účtovný princíp predpokladá odčítanie všetkých transakcií realizovaných navzájom medzi subjektami verejnej správy. Toto pravidlo umožňuje získať presnejší pohľad na vývoj verejných financií vo vzťahu s inými sektormi ekonomiky. Účtovný štandard ESA 2010 vyžaduje odčítanie všetkých transferov realizovaných v rámci sektora verejnej správy z príslušných príjmových a výdavkových položiek bilancie. Úprava sa týka predovšetkým bežných a kapitálových transferov, ako napríklad financovanie preneseného výkonu štátnej správy u samospráv, financovanie investícií do diaľnic a železníc zo štátneho rozpočtu, ako aj výdavkov na zdravotnú starostlivosť uhrádzaných verejným zdravotníckym zariadeniam[30].

Hotovostné transfery v rámci verejnej správy sú zaznamenané v rámci základných dátových zdrojov, kde sú označované príslušnými kódmi podpoložiek ekonomickej klasifikácie. Objemovo významnejšie transfery sú označené samostatnými EKRK kódmi (napríklad transfer obciam, verejným vysokým školám alebo NDS). Na druhej strane, transfery s menším objemom čerpania sú pri zaznamenaní združované do spoločných EKRK kódoch na základe ich povahy transferoch (napríklad transfer štátnym účelovým fondom).

Podrobná štruktúra ekonomickej klasifikácie uľahčuje identifikáciu transakcií realizovaných v rámci verejnej správy vo výstupoch prognózovacieho procesu a ich následné odčítanie z výslednej bilancie hospodárenia. Napriek tomu sú tieto úpravy spojené s viacerými technickými problémami spojenými s vykazovaním čerpania, ktoré komplikujú proces konsolidácie v rámci zostavovania odhadu.

Prvý problém sa týka rozdielov v objeme čerpania vykázanom na príjmovej a výdavkovej strane pre ten istý transfer. Menej výrazné rozdiely sa vyskytujú často z dôvodu malých nepresností vo vykazovaní (napr. mierne odlišné sumy) alebo odchýlok v časoch zaznamenania v rámci roka, avšak rozdiel pri vývoji niektorých transferov je zásadný. Hlavným dôvodom týchto nezrovnalostí je zaradenie časti príslušnej transakcie na podpoložke ekonomickej klasifikácie mimo transferov v rámci verejnej správy.

---

28 Podrobnejší popis problematiky riadnych dividend a superdividend je k dispozícii v rámci analytického blogu KRRZ.

29 V originály „recorded as accruing continuously over time on the amount of principal outstanding“ ((Eurostat, 2016), 4.50).

30 Výnimku z tohto pravidla predstavuje poistné platené štátom za vybrané skupiny osôb na sociálne a zdravotné poistenie. Tieto transakcie sú zahrnuté na strane príjmov Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní ako aj na strane výdavkov štátneho rozpočtu.

Druhý typ nezrovnalosti sa vyskytuje v prípade vykázania čerpania na podpoložke ekonomickej klasifikácie, ktorá síce zodpovedá transferom v rámci verejnej správy, ale nie relevantnej protistrane. Príkladom sú transfery poukazované zo štátneho rozpočtu, ktoré sú v danom subjekte označené ako transfery prijaté od iných subjektov verejnej správy.

Napokon tretím problémom je vykazovanie transferových zdrojov s nesprávnym označením zdroja financovania. V takomto prípade sú výdavky z národných zdrojov zamieňané za EÚ fondy alebo výdavky na spolufinancovanie, alebo naopak. Táto nezrovnalosť sa vyskytuje pri subjektoch čerpajúcich EÚ fondy, ktoré sú financované cez štátny rozpočet. Transfer prijatý zo štátneho rozpočtu je nezriedka označený ako národné zdroje, napriek tomu, že ide o eurofondy.

Popísané problémy je možné pozorovať vo výkazoch CKS pri mesačných čerpaniach ako aj v koncoročných hodnotách. Opravu pre konzistentnosť zaznamenávania hospodárenia verejnej správy realizuje ŠÚ SR ex-post v rámci procesu zostavovania notifikácie deficitu a dlhu. Tieto nezrovnalosti však ovplyvňujú proces prípravy odhadu koncoročného hospodárenia, z tohto dôvodu je potrebné realizovať úpravy priebežne pre každú verziu odhadu zostavovanú v priebehu roka.

Súčasťou finalizácie odhadu je systematický postup, ktorý zabezpečuje konzistentnú konsolidáciu prognózovanej bilancie hospodárenia verejnej správy. Tento postup pozostáva z nasledujúcich krokov:

1. Identifikácia všetkých relevantných transferov v rámci verejnej správy. Každý transfer je charakterizovaný párom subjektov v rámci verejnej správy (odosielateľom a prijímateľom), príslušnými podpoložkami ekonomickej klasifikácie a zdrojom financovania. Zoznam transferov vychádza zo schváleného rozpočtu a následne je doplnený o dodatočné transakcie, ktoré sú zaznamenané v údajoch o čerpaní.
2. Zosúladenie odhadovaných hodnôt pre zodpovedajúce príjmove a výdavkové transfery. Pre každý transfer je stanovené, či je referenčným údajom odhad koncoročného čerpania pre jeho príjmovú alebo výdavkovú stranu. Následne je s touto hodnotou zosúladený odhad pre nereferenčnú stranu. Táto úprava mení úroveň príjmov alebo výdavkov oproti výstupom základnej prognózovacej metódy, aby bola zabezpečená konzistentnosť odhadovaných transferov.
3. Konsolidácia príjmových a výdavkových transferov z bilancie verejnej správy. Keďže príjmové a výdavkové transfery boli zosúladené v predchádzajúcom kroku, ich odčítanie z obidvoch strán bilancie je symetrické, t.j. bez vplyvu na odhadované saldo hospodárenia VS.

5.3. Iné úpravy vyplývajúce z metodiky ESA 2010

Zostavenie odhadu hospodárenia verejnej správy v súlade s metodikou ESA 2010 si vyžaduje niekoľko dodatočných úprav a doplnení, ktoré budú popísané v tejto časti.

Prvou úpravou je transformácia prognózy do štruktúry zodpovedajúcej kategóriám ESA 2010. Základná metóda zostavuje odhad v štruktúre položiek a podpoložiek ekonomickej klasifikácie používanej v rámci podkladových výkazov. Toto členenie napriek viacerým podobnostiam nezodpovedá presne štruktúre kategórií ESA 2010. Transformácia odhadu do výslednej bilancie príjmov a výdavkov je realizovaná na základe prevodného mostíka spravovaného ŠÚ SR.

Druhou úpravou je doplnenie odhadu o položky, ktoré nie sú súčasťou hotovostného čerpania, ale sú zahrnuté do výslednej bilancie. Ide o tzv. imputácie, ktoré navyšujú úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy. Veľká časť z nich mení príjmy aj výdavky v rovnakej miere, tým pádom nemajú dopad na odhadovaný schodok hospodárenia. Príkladom sú úrokové náklady spojené - a nepriamo meranými službami finančného sprostredkovania (FISIM), ďalej prostriedky vynaložené na vedu a výskum, naturálne mzdy, originálne diely a softvér. Pre vývoj týchto položiek nie sú k dispozícii priebežné údaje, tým pádom je odhad zostavený zjednodušeným spôsobom cez indexáciu úrovní zaznamenaných v minuloročnej bilancii.

Špecifickým typom imputácie je zohľadnenie vplyvu dotovania elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov (tzv. zelená energia). Táto úprava zohľadňuje časový nesúlad medzi okamžitými platbami výrobcom po vyprodukovaní tejto energie, a oneskoreným prenosom dodatočných nákladov na spotrebiteľov. Odhad vplyvu zelenej energie na príjmy a výdavky VS sa počíta na základe podkladov od Úradu pre reguláciu sieťových odvetví.

Zostavenie odhadu hospodárenia VS v súlade s princípmi metodiky ESA 2010 vyžaduje aj ďalšie úpravy nad rámec zmien popísaných vyššie. Pre príjmy a výdavky financované z fondov EÚ platí, že z bilancie verejných financií sa vylučujú transakcie, kde konečný užívateľ je subjekt mimo verejnej správy. Zároveň je potrebné správne zaznamenanie imputovaného poistného. Odhadovaná úroveň je pre túto položku doplnená na strane príjmov v sociálnych príspevkoch (D.6122REC) a na strane výdavkov - v sociálnych transferoch (D.6222PAY).

V neposlednom rade je do odhadu hospodárenia VS potrebné zahrnúť predpokladaný výsledok hospodárenia subjektov, ktoré nepredkladajú výkaz CKS a tým pádom nie sú predmetom základnej prognózovacej metódy. Ide najmä o vysoký počet malých subjektov zriaďovaných samosprávami (neziskové organizácie) ako aj o niektoré zdravotnícke zariadenia. Pri týchto subjektoch chýbajú informácie o priebežnom plnení príjmov a výdavkov. Z tohto dôvodu je odhad ich koncoročného hospodárenia je založený na výsledku predchádzajúceho roku zahrnutého do deficitu notifikovaného ŠÚ SR, ktorý je indexovaný makroekonomickými premennými podľa pravidiel základného scenára.

6. Komunikácia fiškálnych rizík

V záverečnej kapitole metodiky je popísaný spôsob komunikácie fiškálnych rizík. Miera krátkodobého fiškálneho rizika je naviazaná na veľkosť odhadovanej odchýlky vybraných fiškálnych ukazovateľov od príslušných cieľov vytýčených vládou v rozpočte schválenom pre aktuálny rok. **V rozpočtovom semafore na vyhodnocovanie fiškálnych rizík slúži odhad koncoročného salda hospodárenia verejnej správy**, ktorý bol zostavený postupom prezentovaným v predchádzajúcich častiach.

Výstupom z procesu zostavenia odhadu je prognóza koncoročného salda hospodárenia VS. Vypočítaný odhad sa zvyčajne odlišuje od rozpočtu schváleného vládou, pričom rozdiely môžu byť pozorované na príjmovej aj výdavkovej strane bilancie. Čiastkové rozdiely v jednotlivých položkách sa následne prejavia v celkovej odchýlke očakávanej hodnoty salda verejnej správy od cieľa rozpočtu. Rozsah odchýlky pritom závisí od toho, či sa čiastkové rozdiely v príjmoch a výdavkoch navzájom kompenzujú, alebo dopĺňajú.

Cieľom je komunikovať odhadovanú úroveň odchýlky verejnosti tak, aby signalizovala, či súčasný vývoj hospodárenia verejnej správy zodpovedá stanoveným cieľom, alebo bude potrebné pre ich splnenie zo strany vlády prijať opatrenia (nie nevyhnutne legislatívnej povahy), ktoré môžu mať bezprostredný ekonomický alebo sociálny dopad[31]. Tento signál znázornený svetlom semaforu, kde zelená farba znamená nízku úroveň fiškálnych rizík, žltá predstavuje strednú úroveň rizík a červená farba znamená vysoké riziká s vysokou pravdepodobnosťou potreby prijatia úsporných opatrení pre dosiahnutie cieľa. Použitie svetiel semaforu na signalizáciu miery fiškálneho rizika je spôsob komunikácie jednoducho pochopiteľný verejnosťou.

Dôležitým krokom pri komunikácií cez svetlá semaforu je naviazanie hraníc medzi pásmami fiškálneho rizika na vypočítanú úroveň odchýlky medzi očakávaným saldom verejnej správy a cieľom rozpočtu. **Hranica stredného fiškálneho rizika je nastavená pre zápornú odchýlku vo výške 0,1 % HDP a hranica vysokého fiškálneho rizika na úrovni 0,5 % HDP** (zobrazenie v tabuľke 3). Záporná odchýlka znamená, že vývoj očakávaný pre aktuálny rok je menej priaznivý ako cieľ rozpočtu.

Tabuľka 3: Nastavenie svetiel rozpočtového semaforu

Odchýlka x medzi odhadovaným saldom VS a cieľom rozpočtu	Krátkodobé fiškálne riziko	Farba rozpočtového semaforu
x ≥ -0,1 % HDP	nízke	zelená
-0,1 % HDP > x ≥ -0,5 % HDP	stredné	oranžová
x < -0,5 % HDP	vysoké	červená

Zdroj: spracovanie RRZ

Pri tomto nastavení platí, že ak je odhadovaný deficit pod cieľom rozpočtu alebo mierne nad ním, komunikované fiškálne riziko je nízke. Akonáhle prognózovaná úroveň deficitu prevyšuje rozpočet o 0,1 % HDP, rozpočtový semafor indikuje stredné fiškálne riziko. Napokon, ak je odhadovaný deficit vyšší od cieľa rozpočtu o 0,5 % HDP, krátkodobé fiškálne riziko je vysoké.

V rozpočtovom semafore sa číselné hranice pásiem fiškálneho rizika v priebehu roka nemenia. Na jednej strane sa údajmi o plnení príjmov a výdavkov rozpočtu pribúdajúcimi v priebehu roka znižuje miera neistoty týkajúca sa koncoročného výsledku. Na druhej strane však vláda má k dispozícii

[31] Vláda sa nemusí zaujímať o odchýlenie odhadovanej úrovne deficitu verejnej správy od rozpočtovaného schodku, ak nastavenie fiškálnej politiky sleduje nejaké iné fiškálne ukazovatele. Príkladom je nominálny limit verejných výdavkov, ktorý si stanovuje vláda na základe tempa rastu čistých výdavkov vyplývajúcich z európskych fiškálnych pravidiel.

nástroje, ktorými môže v závere roka zásadným spôsobom zmeniť vývoj výdavkových položiek, pričom môže reagovať aj na priebežný vývoj rozpočtu (podrobnejšie v boxe 5). Tento faktor vytvára dodatočnú neistotu pre vývoj hospodárenia verejnej správy v závere roka, ktorú nie je možné vopred zohľadniť. Z tohto dôvodu predstavuje konštantná úroveň hraníc medzi pásmami fiškálneho rizika najvhodnejší prístup. Zároveň je takto nastavené pravidlo jednoznačné a ľahko pochopiteľné.

Box 5: Opatrenia s vplyvom na verejné financie prijímané vládou v závere roka

V rámci riadenia verejných financií na Slovensku má vláda k dispozícii viaceré nástroje začlenené do legislatívneho nastavenia fiškálneho rámca, ktorými môže zásadne zmeniť plnenie príjmov a výdavkov rozpočtu v závere roka. Tieto zmeny majú dopad na saldo verejnej správy, a tým pádom umožňujú vláde ovplyvniť výsledok hospodárenia verejných financií v aktuálnom roku. Medzi tieto nástroje, okrem schvaľovania novej legislatívy s okamžitým dopadom na rozpočet (napr. schválenie mimoriadneho príspevku pre dôchodcov v závere roka 2023, ktorý navýšil výdavky o 440 mil. eur), patrí predovšetkým utlmenie investícií a ich posun do nasledujúcich rokov, a využitie rozpočtových rezerv.

Posun investícií cez operatívnu úpravu investičných projektov umožňovali rozpočtové pravidlá vďaka možnosti posunu zdrojov pre kapitálové výdavky medzi rokmi. V tomto nastavení mohlo byť čerpanie v rámci investičného projektu pozastavené v závere roka a následne realizované počas nasledujúcich dvoch rokov. Tento posun bol vládami v posledných desiatich rokoch používaný vo výraznej miere, objem presunutých kapitálových výdavkov dosahovala priemernú úroveň 0,9 % HDP, pričom v ani jednom roku daného obdobia neklesla pod 0,5 % HDP (graf 5).

V roku 2024 však prišlo k novelizácii zákona o rozpočtových pravidlách, ktorou sa zmenila lehota použitia prostriedkov štátneho rozpočtu rozpočtovaných formou bežných a kapitálových výdavkov, a to len do konca rozpočtového roka, na ktorý boli rozpočtované. Z tohto dôvodu už nebude možný presun investičných zdrojov medzi rokmi. Naďalej platí, že vláda môže operatívne pozastaviť čerpanie v závere roka, pre dokončenie projektu v nasledujúcich rokoch však budú musieť nájsť zdroje v rámci rozpočtu schváleného na príslušný rok.

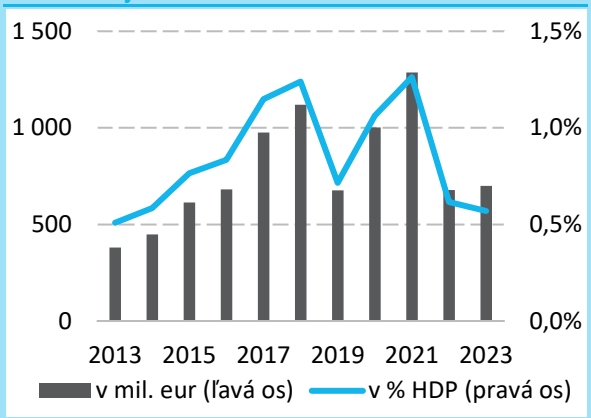
Druhým nástrojom, cez ktorý môže vláda ovplyvniť výsledné hospodárenie, je použitie rozpočtových rezerv. Každý rok schválený rozpočet obsahuje niekoľko rezerv, ktoré môžu byť použité na krytie nákladov spojených s neočakávanými udalosťami alebo špecifickými rizikami identifikovanými vládou. Z hľadiska použitia mimo pôvodného určenia ide pritom o rezervy v širšom zmysle, keďže okrem výdavkov označených explicitne ako rozpočtové rezervy sem patria aj výdavkové tituly, ktoré spadajú pod ostatné výdavky kapitoly ŠR Všeobecná pokladničná správa[32].

Ak v priebehu roka nenastanú udalosti, na ktorých riešenie boli rezervy určené, resp. ak ide o rezervy bez presnej špecifikácie účelu použitia, vláda môže rozhodnúť, či príslušné zdroje ušetrí, alebo ich použije na financovanie iných výdavkov. Úroveň rezerv mimo zdrojov na mzdy a na mimoriadne okolnosti[33] v posledných rokoch dosahovala priemerne viac ako 600 mil. eur, pričom v závere roka bola k dispozícii priemerná suma takmer 200 mil. eur (graf 6). Zároveň vlády k využitiu zdrojov pristupovali rozličným spôsobom. Vzhľadom na túto variabilitu môže použitie nečerpaných zdrojov rezerv na financovanie iných účelov prispieť k odklonu výsledného hospodárenia od priebežných odhadov.

[32] Novelizáciou zákona o rozpočtových pravidlách v roku 2024 prišlo k úprave počtu rozpočtových rezerv, pričom niektoré rezervy boli preklasifikované na výdavky, čím okrem iného odpadla povinnosť MF SR informovať o hospodárení s týmito zdrojmi. V rozpočte na rok 2025 bolo takýmto spôsobom preklasifikovaných 824 mil. eur, čo predstavuje 64 % z celkového objemu zdrojov prislúchajúceho k pôvodným rezervám.

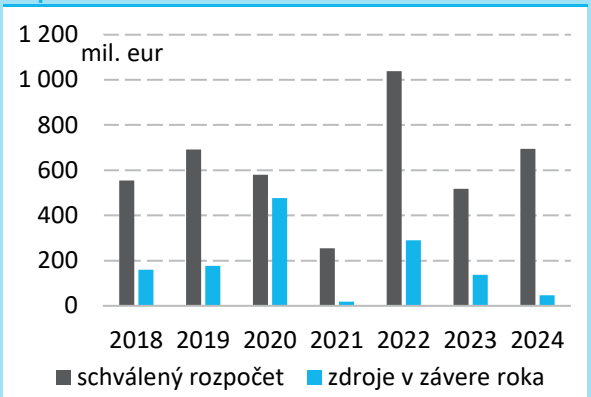
[33] V rámci rezerv sa rozpočtovali zdroje na výdavky spojená na riešenie pandémie, v súvislosti s vojnou na Ukrajine a na kompenzáciu zvýšeného rastu cien energií.

Graf 5: Kapitálové výdavky ŠR presunuté na použitie do nasledujúcich rokov



Zdroj: MF SR, prepočty RRZ

Graf 6: Úroveň rozpočtových rezerv v schválenom rozpočte a v závere roka



Zdroj: MF SR, prepočty RRZ

Pozn.: Ide o rozpočtové rezervy mimo rezervy na mzdy a poistné a rezerv na riešenie mimoriadnych okolností. Zdroje v závere roka predstavujú prostriedky zahrnuté v očakávanej skutočnosti MF SR, čo spravidla znamená, že sú nevyužité k 31.augustu daného roka.

Bibliografia

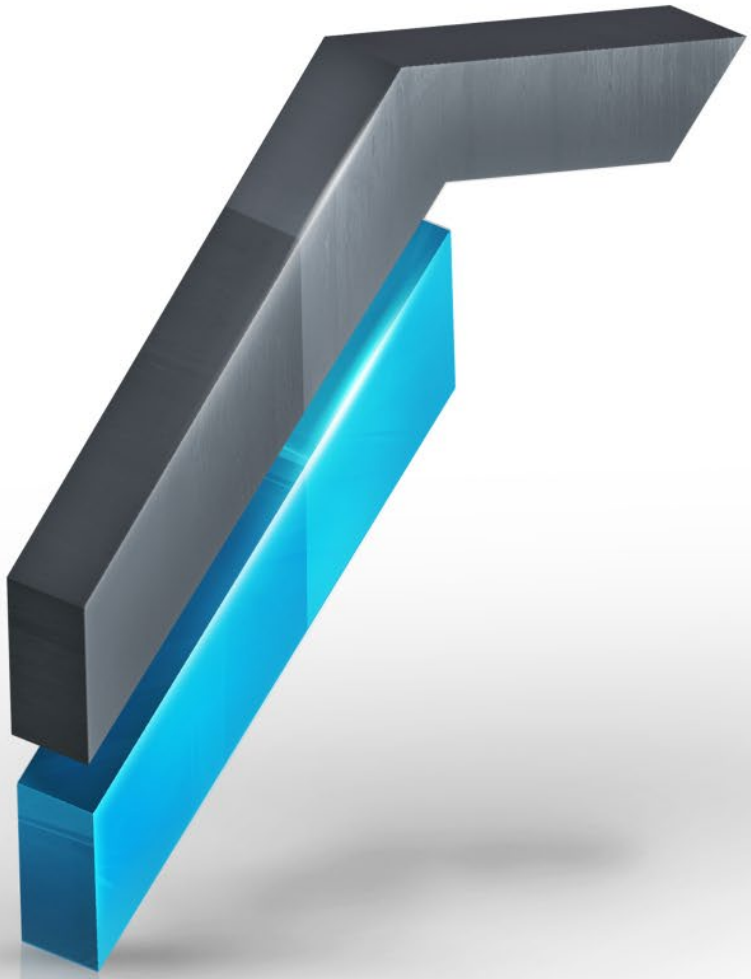
Bugyi, E. (2015). *Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií.* Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Kubík, M., & Majher, P. (2018). *Budgetary Traffic Lights: Early warning indicator for risks to target balance of the general government budget.* Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Marčanová, M., & Ódor, Ľ. (2014). *The "True" Deficit: Improving structural budget balance estimation for Slovakia.* Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Medveď, J. (2023). *Ako prenos kapitálových výdavkov medzi rokmi ovplyvňuje ich čerpanie v rozpočte.* Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Ódor, Ľ. (2014). *Fiscal Risk Assessment at the CBR: A Conceptual Framework.* Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B
Mlyské nivy 12
821 09 Bratislava
Slovakia
www.rrz.sk